

## Kapittel 14

# Rettskartleggingen i Finnmark<sup>1</sup>

Øyvind Ravna

## 1 Motivasjon, regelverk og organer

### 1.1 Finnmarkskommisjonen, dens bakgrunn og mandat

Rettskartleggingen i Finnmark er et resultat av Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene, blant annet til å etablere hensiktsmessige ordninger i nasjonal rettsorden for å avklare og avgjøre landrettighetskrav fra urfolk. Denne plikten er forankret i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 14 og var en rettesnor for *Stortingets justiskomite* i arbeidet med Finnmarksloven.<sup>2</sup> Rettskartleggingen er ikke en del av Justisdepartementets og regjeringen Bondeviks forslag til Finnmarkslov, fremmet våren 2003, men derimot et resultat av konsultasjoner mellom Sametinget, Finnmark fylkesting og Stortingets justiskomite.<sup>3</sup> [346]

Konsultasjonene ble gjennomført som følge av kritikk rettet mot lovforslaget for ikke å være i samsvar med folkerettslige konvensjoner Norge er bundet av, og en etterfølgende folkerettslig vurdering hvor det ble konkludert med at «Regjeringens forslag på viktige punkter ikke var tilstrekkelig til å oppfylle ILO-konvensjon nr. 169».<sup>4</sup> Selv om regjeringen ikke innrømmet at

---

<sup>1</sup> Deler av dette kapitlet bygger på Øyvind Ravna, *Same- og reindriftsrett*, Gyldendal (2019), kapittel 14, hvor leserne også vil finne mer om rettskartleggingen, de folkerettslige forpliktelsene den er ment å oppfylle, og bakgrunnen for ordningen.

<sup>2</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005). Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven), s. 15 og 28. Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven). Justiskomiteens flertall viste også (på s. 28) til Høyfjellskommisjonen (1908–1953) og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms (1985 til 2004) og til at det, uavhengig av folkeretten, hadde vært liknende ordninger for kartlegging av rettigheter ellers i landet.

<sup>3</sup> At Stortingets justiskomite fikk en aktiv rolle i lovutformingen, er verd å merke seg. Det innebærer at regjeringens lovproposisjon (og Samerettsutvalgets utredninger) på en del områder ikke gir uttrykk for gjeldende rett. Her vil det i stedet være komiteinnstillingen, Innst. O. nr. 80 (2004–2005), som gir veiledning på hvordan loven er å forstå. Se Synne Sæther Mæhle og Ragna Aarli, *Fra lov til rett*, Gyldendal (2017), s. 244, som også påpeker at komiteinnstilling, som gir uttrykk for de folkevalgtes syn, gir større demokratisk legitimitet.

<sup>4</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 14. Den folkerettslige vurderingen ble utarbeidet av Geir Ulfstein og Hans Petter Graver og oversendt Stortinget 3. november 2003.

lovforslaget var i strid med folkeretten, mente den at det var hensiktsmessig å vurdere supplerende tiltak for i større grad å sikre en lojal oppfyllelse av ILO-konvensjonens krav om identifisering av opparbeidede rettigheter. Blant tiltakene var opprettelse av en dømmende kommisjon som en mulig løsning for å identifisere bestående rettigheter i Finnmark.<sup>5</sup>

Konsultasjonene nevnt ovenfor ledet til at oppgaven med å identifisere bestående rettigheter gjennom en rettskartlegging ble lagt til *Finnmarkskommisjonen*. I tillegg ble *Utmarksdomstolen for Finnmark* opprettet for å avgjøre rettsvister som kan oppstå i etterkant av kommisjonens arbeid. Disse organene er altså et resultat av at også justiskomiteen erkjente at regjeringens utkast til Finnmarkslov ikke til fulle oppfylte Norges folkerettslige forpliktelser overfor samene. I det følgende skal vi hovedsakelig se på Finnmarkskommisjonen og dens funksjon ved rettskartleggingen.

Finnmarkskommisjonen ble oppnevnt ved kgl.res. 14. mars 2008. Til tross for regjeringens forslag om en dømmende kommisjon, og den sentrale rollen kommisjonen er gitt i rettskartleggingen, er den ikke en domstol (se også Bulls kapittel).<sup>6</sup> I stedet for å avsi rettslig bindende dommer skal den avgi rapporter om eier- og bruksrettsforhold, jf. Finnmarksloven § 33. I den grad konklusjonene ikke aksepteres eller forlikes, kan de bringes inn for Utmarksdomstolen for Finnmark innen en frist på ett år og seks måneder etter at Finnmarkskommisjonens rapport ble avgitt, jf. Finnmarksloven §§ 36 og 38. I denne perioden kan saken ikke bringes inn for de ordinære domstolene.

Kommisjonens mandat er å fastslå omfanget og innholdet av de rettighetene som samer og andre har «på grunnlag av hevd eller alders tids bruk» eller et udefinert «annet grunnlag», jf. Finnmarksloven § 5 tredje ledd. Mandatet er presisert geografisk og saklig i § 29 første ledd og omfatter «bruks- og eierrettighetene til den grunnen som *Finnmarkseiendommen* har overtatt fra Statskog SF i medhold av finnmarksloven § 49».<sup>7</sup> [347] Utredningene skal skje «på grunnlag av gjeldende nasjonal rett». Formuleringen «gjeldende nasjonal rett» ble valgt framfor «gjeldende norsk rett» for «bedre å få fram at også samiske sedvaner og rettsoppfatninger skal hensyntas».<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Brev 14. juni 2005 til justiskomiteen, jf. vedlegg 2 til Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 64.

<sup>6</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 21. Administrativt er kommisjonen underlagt Domstoladministrasjonen, jf. forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 2.

<sup>7</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven). Finnmarkseiendommen (FeFo) er et eget rettssubjekt med sete i Finnmark som skal forvalte grunn og naturressurser mv. som den eier, i samsvar med lovens formål, jf. Finnmarksloven § 6, jf. § 1. Forkortelsen FeFo er basert på den norske og den samiske betegnelsen (Finnmárkkuopmodat) på organet.

<sup>8</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 19. Sametingets forslag lød slik: «[...] på grunnlag av nasjonale og internasjonale regler Norge er bundet av», se Sametinget (notat), «Sametingets krav til endringer i utkastet til innstilling fra justiskomiteen om [...] (finnmarksloven)», 5. mai 2005 s. 5.

Etter at Finnmarksloven trådte i kraft, er FN's erklæring om urfolks rettigheter vedtatt. Ifølge dens artikkel 40 skal løsning av tvister som angår urfolk, skje under hensyntaken til deres «customs,

Viktigheten av at samiske sedvaner og rettsoppfatninger vektlegges, er for øvrig understreket av ILOs ekspertkomite (CEACR) i 2010 og FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter i 2016.<sup>9</sup>

Kommisjonen kan unnlate å utrede rettigheter som åpenbart ikke egner seg for utredning av kommisjonen. Ved avgjørelsen skal det bl.a. legges vekt på rettighetens art og hvilket grunnlag den bygger på, jf. Finnmarksloven § 33 tredje ledd. Primært skal kommisjonen utrede bruks- og eierrettigheter som er basert på langvarig og tradisjonell bruk. Videre er bruk i utmark normalt bedre egnet for utredning enn eksempelvis rett til husleie eller tomteleie.<sup>10</sup>

Finnmarksloven gjelder med de begrensninger som følger av ILO 169, jf. Finnmarksloven § 3. Dette skulle tilsi at ILO 169 legger føringer på rettskartleggingen, noe som også var Sametingets standpunkt da loven ble framforhandlet.<sup>11</sup> Høyesterett har imidlertid, med bakgrunn i tolkning av forarbeidene, lagt til grunn at ILO 169 kun har forrang framfor Finnmarkslovens egne bestemmelser:

Uttalelsen [i Innst. O. nr. 80 (2004–2005)] om at ILO-konvensjonen ikke skal brukes til «å bygge ut finnmarksloven» understreker at inkorporeringen var ment å begrense seg til finnmarkslovens egne bestemmelser. Selv om loven regulerer prosedyrene for å avklare rettigheter, regulerer den ikke de materielle reglene som rettighetene skal avklares på grunnlag av.<sup>12</sup>

I uttalelsen, som også ble lagt til grunn i HR-2018-456-P (Nesseby), ligger det at ILO 169 ikke skal ha forrang framfor reglene om hevd og alders tids bruk o.a. under rettskartleggingen i Finnmark. I HR-2018-456-P bekrefter imidlertid Høyesterett at ILO 169 artikkel 14 (1) har en *gjenopprettende funksjon* slik at «det ikke vil være avgjørende om [348] staten eller andre gjennom en viss periode har hatt rådighet over områder som tidligere har vært benyttet av urbefolkningen folket» (avsnitt 173). Høyesterett fant ikke grunn til å gå nærmere inn på dette slik sakens rettshistoriske faktum ble framstilt, da «så vel andre gruppers bruk som statens disposisjoner har pågått i flere hundre år».

---

traditions, rules and legal systems of the indigenous peoples concerned and international human rights». Dette forsterker vekten av formuleringen i Finnmarksloven § 29 første ledd.

<sup>9</sup> ILO, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Norway (ilolex: 062010NOR169), avsnitt 5 og Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Report on the human rights situation of the Sami people [...] (A/HRC/33/42/Add.3, 2016), avsnitt 24.

<sup>10</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 19.

<sup>11</sup> Sametinget (Notat), «Sametingets krav til endringer i utkastet til innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)», 5. mai 2005.

<sup>12</sup> HR-2016-2030-A (Stjernøya) avsnitt 76.

I Karasjok-utredningen har Finnmarkskommisjonen lagt til grunn et annet faktum enn i Nesseby og slik sett funnet å legge betydelig vekt på ILO 169s gjenopprettende funksjon (se også Sembs kapittel).<sup>13</sup>

Rettskartleggingen omfatter omfanget og innholdet av eksisterende rettigheter, jf. Finnmarksloven § 5 tredje ledd. Begrepet «omfang» kan forstås slik at både rettighetens geografiske utstrekning og kvalitative omfang skal kartlegges. Finnmarkskommisjonen har imidlertid definert sitt mandat til ikke å omfatte fastlegging av grenser for de rettighetene som måtte bli kartlagt.<sup>14</sup> Dette betyr at Finnmarkskommisjonens utredninger har fått en annen karakter enn det sammenliknbare rettsutredninger i fjell og utmark sør for Finnmark tidligere har hatt.<sup>15</sup> Dette har innebåret en mer generell rettskartlegging med begrensede muligheter til å gå inn i konkrete tingsrettslige avklaringer av rettskrav med bestemte fysiske avgrensninger.

Ifølge regjeringen Bondeviks lovforslag vil områder hvor det påvises «[o]pparbeidede bruksrettigheter og eiendomsrettigheter [...] falle utenfor det forvaltningssystemet som det er lagt opp til i loven»,<sup>16</sup> m.a.o. FeFos forvaltningsregime. Foruten å avklare områder som andre enn FeFo eier eller har opparbeidede bruksrettigheter til, kan rettskartleggingen derfor bidra til å avdekke de konkrete områdene som ikke vil være en del av FeFos domene og dermed er gjenstand for lokal forvaltning.<sup>17</sup> Høyesterett har imidlertid i HR-2018-456-P (Nesseby) uttalt at forarbeidene her ikke kan forstås etter sin ordlyd, men at det lovgiver har ment, «er at lovens forvaltningssystem ikke skal gjelde så langt *annet* følger av opparbeidede rettigheter» (avsnitt 112, min utheving).[349]

Rettigheter til laksefiske i vassdragene Tana og Neiden skal ikke utredes, jf. Finnmarksloven §§ 28 og 28 a. Interne rettsforhold innen reindriften skal kun utredes *dersom* noen med rettslig interesse i en avklaring av spørsmålet krever det.<sup>18</sup> Finnmarkskommisjonen skal med andre ord

---

<sup>13</sup> Finnmarkskommisjonen, *Rapport felt 4 Karasjok* bind 1 (2019) s. 203. Rapport felt 4 ble publisert etter at manuskriptet til dette kapitlet var levert og er derfor omtalt i et eget avsnitt 2.6 skrevet etter den øvrige teksten.

<sup>14</sup> Finnmarkskommisjonen, *Rapport felt 1 Stjernøya/Seiland* (2012), s. 8 og 15, og *Rapport felt 3 Sørøya* (2013), s. 20. Se også Ravna, «Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett – sett i lys av Finnmarkskommisjonens mandattolkning» *Lov og Rett* (2012), hvor motsatt standpunkt inntas.

<sup>15</sup> Høyfjellskommisjonen (1908–1953) og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms (1985–2004) hadde begge i mandat å fastlegge grenser «mellom statens grunnarealer og tilstøtende grunnarealer», jf. utmarkskommisjonsloven (7. juni 1985 nr. 51) § 2, se Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark* (2013), s. 357 og 365.

<sup>16</sup> Jf. merknadene til Finnmarksloven § 5 i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven), s. 122.

<sup>17</sup> Tidl. sametingspresident Sven-Roald Nystø, vitneforklaring tatt opp ved bevisopptak og lagt frem i Høyesterett under behandling av Nesseby-saken, 10. oktober 2017. I NOU 1997: 4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur* foreslo Samerettsutvalget en lovforankret lokal forvaltning. Dette ble tatt ut av regjeringen Bondevik i Ot.prp. nr. 53 (2002–2003).

<sup>18</sup> Forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 5.

ikke utrede slike krav av eget tiltak. I Finnmarkskommisjonens felt 4 Karasjøk er det framsatt om lag 30 krav om utredning av interne forhold i reindriften.

Kommisjonen kan utrede krav om rettigheter til fiskeplasser i sjø- og fjordområder i Finnmark dersom noen med rettslig interesse i en avklaring krever det. I forarbeidene til bestemmelsen, som ble tatt inn i Finnmarksloven § 29 ved lovendring i 2012,<sup>19</sup> vises det til at Kystfiskeutvalget for Finnmark pekte på at den enkelte fisker eller grupper av fiskere kan gå til domstolen for å få anerkjent rett som kan eksistere til spesielle fiskeplasser eller andre avgrensede områder. Utvalget mente det bør være en enklere måte å avgjøre slike saker på, og foreslo derfor at krav knyttet til nærmere bestemte områder kan fremmes for Finnmarkskommisjonen. Dette betyr at krav som i alminnelighet kan settes fram for domstolene, i Finnmark kan fremmes for Finnmarkskommisjonen.<sup>20</sup> Samtidig må det antas at det er en noe lavere terskel, både som følge av kostnadsspørsmål og andre prosessuelle sider, for å få fremmet et krav for Finnmarkskommisjonen enn for domstolene.

## 1.2 En presumsjon for eksistens av samiske rettigheter

Finnmarksloven § 5 første ledd sier at «[s]amene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark». Ifølge flertallet i Stortingets justiskomite er det «en prinsipiell og politisk anerkjennelse av at det forekommer slike rettigheter».<sup>21</sup> I fortsettelsen framgår det naturlig nok at kartleggingen skal skje på grunnlag av gjeldende rett, og at anerkjennelsen av de eksisterende rettighetene vil skje «i det enkelte tilfellet etter hvert som de identifiseres under kartleggingsarbeidet og blir nedfelt i bindende form».

I tilknytning til bestemmelsen har flertallet pekt på bevisbedømmelsen i Selbu- og Svartskogdommen som viktige rettskilder for kommisjonen og som «anvisning på hvordan tradisjonell samisk bruk skal anses som grunnlag for rettsverv».<sup>22</sup> I disse dommene, hvor henholdsvis reindriftssamer og en fastboende befolkning med stort samisk innslag fikk bekreftet bruksrett og eiendomsrett til sine respektive områder, [350] erkjente Høyesterett at den sto overfor særlige metodespørsmål knyttet til samisk kultur og livsform. Rettens vurderinger av både bevis og rettsregler måtte derfor tilpasses denne erkjennelsen. Rettskartleggingen i Finnmark skal baseres på tilsvarende tilpasninger, som for øvrig er uttalt å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.<sup>23</sup>

Det må også vektlegges at Finnmarksloven er motivert ut fra Norges forpliktelser overfor samene i ILO 169, hvor artikkel 14 (1) sier at urfolks «rettigheter til eierskap og besittelse av de landområder der de tradisjonelt lever, skal anerkjennes». Finnmarksloven § 5 skal på prinsipielt

<sup>19</sup> Lov 21. september 2012 nr. 66 om endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven.

<sup>20</sup> Prop. 70 L (2011–2012) *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarkslova (kystfiskeutvalet)*, s. 124.

<sup>21</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 37.

<sup>22</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 36 med henvisning til dommene i Rt. 2001 s. 769 og Rt. 2001 s. 1229.

<sup>23</sup> Rt. 2001 s. 1229 på s. 1252.

grunnlag oppfylle denne forpliktelsen.<sup>24</sup> Betydningen av § 5 første ledd understrekes av at den ble tilføyd under konsultasjonene mellom Stortingets justiskomite, Sametinget og Finnmark fylkesting som en ekstra vektlegging av at loven ikke kan gjøre inngrep i rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk.

Dermed kan det sies at det er en *presumsjon* for at samer og andre «på grunnlag av hevd eller alders tids bruk eller på annet grunnlag», jf. § 5 tredje ledd, har rettigheter på Finnmarkseiendommens grunn. Dette understrekes av uttalelsen om at «grunn som Finnmarkseiendommen står som eier av i realiteten [kan] eies av andre».<sup>25</sup> På bakgrunn av det kollektive preget mye av utmarksbruken i Finnmark har, er det ifølge justiskomiteens flertall likevel grunn til å anta at det bare i beskjeden grad vil bli kartlagt privat, individuell eiendomsrett til utmark. Det dominerende vil etter flertallets syn «trolig være kollektive bruksretter av ulike slag».<sup>26</sup>

I de nevnte konsultasjonene la Sametinget til grunn at det må påligge staten å føre bevis for sin eiendomsrett til grunnen.<sup>27</sup> Selv om statens tidligere eierskap ikke kan dokumenteres ut fra adkomstdokumenter, eksempelvis et skjøte, tilsier en tradisjonell rettslig tilnærming at det er den som bestrider et eierskap (registrert i grunnboken) eller en rett, eventuelt påberoper seg en rettsstiftende eller rettsendrende handling, som må sannsynliggjøre det.<sup>28</sup> Når det gjelder rettskartleggingen, kan det imidlertid være forhold som taler for det motsatte: Foruten formodning i Finnmarksloven § 5 første ledd, kan det pekes på at samisk bruk er eldre enn statens, samtidig som den har foregått med en oppfatning om at den er grunnet i en selvstendig rett.<sup>29</sup> Det tilsier at det kan være **[351]** etablert rettigheter grunnet i sedvaner og alders tids bruk.<sup>30</sup> Det kan videre pekes på at vedtakelsen av Finnmarksloven i 2005 i seg selv kan betraktes som en rettsendrende handling, da eierskap til grunnen ble overført fra staten til Finnmarks befolkning. Dette ble i lovproposisjonen omtalt som «et betydelig historisk skifte over til lokal styring og er en klar tillitserklæring til alle finnmarkinger uansett etnisk og kulturell bakgrunn».<sup>31</sup>

Høyesteretts avgjørelser i HR-2016-2030-A (Stjernøya) og HR-2018-456-P (Nesseby) tilsier imidlertid at det skal legges til grunn at Finnmarkseiendommen kan basere sitt eierskap på statens

---

<sup>24</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 36, hvor det framkommer at det var et ønske fra Sametinget om en enda klarere henvisning til ILO 169 artikkel 14.

<sup>25</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 18.

<sup>26</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 28.

<sup>27</sup> Sametinget, *Arbeidsdokument 3 Finnmarksloven*, s. 14.

<sup>28</sup> Skoghøy, *Tvisteløsning*, 3. utg. (2017), s. 916.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 13.

<sup>30</sup> Nyere studier av originale arkivdokumenter m.m. viser at Kongen eller staten verken var eier eller hadde en oppfatning av et privatrettslig eierskap til jorda i Finnmark i 1775, se Øyvind Ravna, «Den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark: Jordfelleskap fremfor statlig eiendom?», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (2020), s. 219–263. Statens eieroppfatning kommer første gang til syne i lovs form ved lov 22. juni 1863 om Afhændelse av Statens Jord i Finmarkens Landdistrict.

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 8.

tidligere disposisjoner og posisjoner.<sup>32</sup> Ikke-registrerte og potensielle rettshavere må altså bevise sin rett utover statens, noe som fram til i dag har vist seg å være svært krevende.<sup>33</sup> Dessuten er statens disposisjoner vektlagt som en faktor under selve rettskartleggingen, noe som fram til Karasjok-rapporten ble framlagt i desember 2019, har stått i veien for at lokalbefolkningene skulle få anerkjent selvstendige rettigheter i medhold av hevd eller alders tids bruk.

### 1.3 Valg av utredningsfelt, ansvar for sakens opplysning og interesserepresentanter

Finnmarkskommisjonen fastsetter selv felt for utredningsarbeidet og avgjør rekkefølgen i behandlingen av disse, jf. Finnmarksloven § 30 første ledd.<sup>34</sup> Det er altså ikke partene som bestemmer rekkefølgen gjennom krav eller søksmål. I samme bestemmelse framgår det at ved avgjørelser av rekkefølgen på feltene skal

det bl.a. legges vekt på hensynet til en naturlig og hensiktsmessig avgrensing av feltet når det gjelder utstrekning og rettslig og historisk sammenheng samt behovet for avklaring av rettsforholdene.

Finnmarksloven legger ikke føringer på hvilke felt eller områder som skal stilles først i rekken. Det må imidlertid antas at ILO 169 legger føringer på valg av utredningsfelter, idet den kun stiller krav om at urfolks eiendoms- og råderett til de landområdene som de tradisjonelt besitter, skal (kartlegges og) anerkjennes, jf. artikkel 14 (1). Finnmarkskommisjonen bør ifølge Susann Funderud Skogvang «derfor prioritere de tradisjonelle samiske områdene, reindriftsnæringens rettigheter, og andre felt hvor det er samiske rettighetspretendenter».<sup>35</sup>

Igangsetting av utredningsarbeidet kunngjøres med oppfordring til mulige rettighetshavere om å melde seg, jf. Finnmarksloven § 31 første ledd. Av samme paragraf annet ledd framgår det at reindriftsorganisasjoner og andre representanter for brukerinteresser i det aktuelle feltet samt Sametinget, Finnmark fylkesting, Finnmarkseiendommen og berørte kommuner varsles særskilt.

Finnmarkskommisjonen har i motsetning til domstoler i sivile saker ansvaret for sakens opplysning, jf. Finnmarksloven § 32 første ledd. I samme ledd heter det at kommisjonen

---

<sup>32</sup> HR-2016-2030-A (Stjernøya) avsnitt 72 og HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 147 og 149.

<sup>33</sup> Som nevnt i punkt 1.1 la Finnmarkskommisjonen i rapport felt 4 Karasjok vekt på ILO 169s gjenopprettende funksjon, noe som i betydelig grad er medvirkende til at innbyggerne i Karasjok kommune fikk anerkjent eiendomsrett til den usolgte grunnen i Karasjok kommune. Nærmere om dette i punkt 2.6.

<sup>34</sup> Domstoladministrasjonen, som har det administrative ansvaret for Finnmarkskommisjonen, kan ikke instruere den om utførelsen av utredningsarbeidet, valg av utredningsfeltene og rekkefølgen for behandlingen av dem, jf. forskrift til Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 2.

<sup>35</sup> Skogvang, *Samerett* (2017), s. 253.

kan på den måten som den finner hensiktsmessig, innhente forklaringer, dokumenter og annet materiale samt foreta undersøkelser og utredninger m.m. om faktiske og rettslige forhold som kan være av betydning for kommisjonens konklusjoner.<sup>36</sup>

Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at partene selv kan framlegge bevis og andre opplysninger for kommisjonen. Det kan også oppnevnes representanter *for ulike interessegrupper*. Utgiftene til slik representasjon skal dekkes av staten, jf. Finnmarksloven § 32 tredje ledd. Kommisjonen har fastsatt kriterier for sin oppnevning av interesserepresentanter der det framgår at den kan oppnevne slike representanter i de ulike feltene for reindriften, jordbruket, fastboende utmarksbrukere, friluftslivet, sjølaksefiske og kyst- og fjordfiske (se også Gauslaas kapittel).<sup>37</sup>

Kostnader til juridisk bistand for partene dekkes ikke. Det er begrunnet med at interesserepresentantene

kan ses på som en form for rettshjelpstiltak og vil trolig være både mer effektivt, mindre kostbart og mindre konfliktskapende enn om staten skulle dekke utgifter til advokat for de enkelte interessentene.<sup>38</sup>

## 1.4 Regler for mekling, konfliktløsning og konsultasjoner

Parter involvert i rettskartleggingen som ikke er enig i kommisjonens konklusjoner, eller som trenger bistand til å få konklusjonene nedfelt i bindende avtaler, kan be Finnmarkskommisjonen om å mekle, jf. Finnmarksloven § 35. Ordningen er bl.a. grunnlagt i at partene på den måten kan komme til en enighet som kan nedfelles i en bindende avtale, og at det «kun er de reelle konfliktene som bringes inn for utmarksdomstolen».<sup>39</sup> Denne ordningen er imidlertid lite brukt; etter mer enn ti års virksomhet har Finnmarkskommisjonen kun meklet i én sak.<sup>40</sup> En av grunnene til at ordningen i liten grad er brukt, kan være at kommisjonen skal mekle i saker den selv har utredet og konkludert i.

Plikten til å mekle faller bort når fristen for å bringe saken inn for Utmarksdomstolen for Finnmark er løpt ut. Dersom tvisten ikke bringes inn for utmarksdomstolen, forutsettes det at resultatet blir gjeldende mellom partene, og at det skal sikres gjennom avtale, etterfølgende

---

<sup>36</sup> Jf. også forskrift om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark § 8, hvor dette er medtatt som grunn for å innhente forklaringer m.m. om at dette kan skje «uavhengig av avgrensningen og rekkefølgen av utredningsfeltene dersom det er ønskelig for å hindre at bevis går tapt».

<sup>37</sup> Finnmarkskommisjonen, Kriterier for oppnevning av interesserepresentanter og retningslinjer for interesserepresentantene, fastsatt 27. november 2015, punkt 2.1.

<sup>38</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 20. For Utmarksdomstolen for Nordland og Troms ble partene gitt dekning av kostnader til rettshjelp, jf. utmarksdomstolsloven § 18 andre ledd.

<sup>39</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 22.

<sup>40</sup> I oktober 2014 gjennomførte Finnmarkskommisjonen mekling mellom Ellen Marie Store Olsen og FeFo. Meklingen førte ikke fram, se Finnmarkskommisjonen, *Årsmelding 2014*, s. 4. Saken ble senere reist for Utmarksdomstolen for Finnmark og hevet etter at partene inngikk forlik 10. august 2016. Se UTMA-2014-163384.



grensemerking av jordskifteretten og tinglysning.<sup>41</sup> Skal det siste være mulig, forutsetter det informasjon om grenser og rettsforhold av en kvalitet som kan tinglyses.<sup>42</sup> Realiteten er imidlertid at uten aktiv deltakelse fra partene kan man bli stående uten rettskraftige avgjørelser etter at et felt er avsluttet og fristen for å bringe saken inn for utmarksdomstolen har gått ut.<sup>43</sup>

Justiskomiteens flertall har påpekt at FeFo har plikt til å delta aktivt også her, slik at sakene kan forlikes gjennom avtaler *uten* å måtte gå til utmarksdomstolen.<sup>44</sup> Praksis viser at FeFo ikke har lagt vesentlig vekt på å oppfylle denne plikten.<sup>45</sup> Konflikter skal ifølge justiskomiteens flertall så langt det er mulig søkes løst gjennom forhandlinger og ikke ved domstolsbehandling, noe som med henvisning til Sametinget er uttalt å være i «tråd med samiske tradisjoner».<sup>46</sup> Praksis viser imidlertid at konflikter i liten grad er løst ut fra samisk tradisjon, men fortrinnsvis av domstolene.

Konsultasjonsforpliktelsene er imidlertid blitt tydeliggjort av domstolene. I HR-2018-456-P (Nesseby) uttaler Høyesterett at «[d]et vil være nødvendig å gjennomføre konsultasjoner mellom rettighetshaverne og FeFo [...]» (avsnitt 195). Rettighetshaverne det siktes til her, er lokalbefolkningen i en samisk bygd i kommunen.

## 1.5 Utmarksdomstolen for Finnmark

*Utmarksdomstolen for Finnmark* er en særdomstol med mandat å behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt, jf. Finnmarksloven § 36 første ledd. Den utgjør en del av helheten i rettskartleggingsordningen for Finnmark og er slik sett en del av Norges måte å oppfylle forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 14 (2) og (3) på.

Etter at Finnmarkskommisjonen har avgitt en rapport, løper det en frist på ett år og seks måneder for å bringe tvister inn for Utmarksdomstolen, jf. § 38 første ledd. Fristen er ment å være

---

<sup>41</sup> Finnmarksloven § 45 første ledd forutsetter at erklæringer og avtaler som er avgitt eller inngått i samsvar med kommisjonens konklusjoner, kan bringes inn for jordskifteretten når det gjelder grensemerking, koordinatsfesting og kartlegging.

<sup>42</sup> Jf. lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing § 8 og lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedsregistrering (matrikkellova) § 7.

<sup>43</sup> Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark* (2013), s. 371–384.

<sup>44</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 22.

<sup>45</sup> Se eksempelvis brev fra Finnmarkseiendommen til Vodavuoatna [Vuodavuoatna] Siida, datert 27. oktober 2016 «Vedrørende krav om mekling». Meklingen lot seg ikke realisere. Saken endte etter dette i Utmarksdomstolen for Finnmark som UTMA-2017-62459 (Gulgo fjord). Heller ikke i Nesseby-saken ble det gjennomført mekling før saken ble brakt inn for Utmarksdomstolen for Finnmark.

<sup>46</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 21, jf. Sametinget, Arbeidsdokument (nr. 1) 24. juni 2004, hvor det heter: «Det er lite hensiktsmessig å knytte avgjørelsene av slike rettskrav til det ordinære domstolssystemet, da det er en forutsetning i konvensjonen at urfolk ikke skal behøve å tvinges til dyre rettsaker om landrettigheter [...]. De prosessuelle reglene for de ordinære domstolene hindrer også en konfliktløsningsmekanisme som er mest mulig i samsvar med samisk konfliktløsningstradisjon. Bevisbyrdereglene gjør det også meget vanskelig for samene i Finnmark å bevise sine rettighetsforhold, da de samiske rettskildene bygger på muntlige overleveringer av tradisjoner og rettsoppfatninger fra generasjon til generasjon» (s. 24).

romslig for at FeFo skal rekke å ta stilling til rapporten, og for at partene skal ha tid til å forhandle. Også hensynet til samiske bruksmønstre tilsier behov for en lang frist.<sup>47</sup> Fristen er ikke uttømmende; Utmarksdomstolen kan behandle saker som kommer inn etter fristen hvis ikke alle saker i samme felt er ferdigbehandlet, og den finner at saken egner seg for slik behandling, jf. § 38 andre ledd.

Utmarksdomstolen har eksklusiv kompetanse innen dens saksområde, jf. Finnmarksloven § 36 tredje ledd, noe som innebærer at saker fra Finnmarkskommisjonen ikke kan bringes inn for alminnelige domstoler eller jordskifterettene før Utmarksdomstolen har avvist saken, eller før fristen for å ta ut stevning for domstolen er utløpt. Den eksklusive kompetansen for et konkret felt inntreffer når fristen for å bringe saken inn for Utmarksdomstolen tar til å løpe, altså etter at Finnmarkskommisjonen har avgitt sin rapport.<sup>48</sup>

En naturlig forståelse av bestemmelsen om at Utmarksdomstolen skal behandle tvister om rettigheter som oppstår etter at Finnmarkskommisjonen har utredet et felt, er at dette omfatter alle tvister som kan oppstå etter at kommisjonen har behandlet et felt. Dette kan være tvister som har vært fremmet for kommisjonen, enten som følge av et krav framsatt av en person eller gruppering med rettslig interesse, eller fordi kommisjonen på eget initiativ har utredet rettsforholdet.<sup>49</sup> I tillegg kan det være saker som oppstår som følge av at en tredjepart vil bestride rettigheter en part har fått påvist og anerkjent av kommisjonen uten at vedkommende (som eksempelvis ikke har vært klar over «naborettsforholdet») har meldt inn noe krav for kommisjonen. At Finnmarkskommisjonen har ansvaret for sakens opplysning, samtidig som prosessen ikke legger opp til at partene er representert med prosessfullmektiger, kan også medvirke til at krav ikke blir meldt inn for kommisjonen.

Saker som «finnes ikke å egne seg for behandling i utmarksdomstolen», kan domstolen avvise helt eller delvis ved kjennelse, jf. Finnmarksloven § 39 første ledd. Slik avvisning kan skje *ex officio* uten at den kan angripes med rettsmiddel, jf. Finnmarksloven § 39 andre ledd. Justiskomiteens flertall mener likevel at hensynet til saksøkeren er ivaretatt ved at vedkommende får uttale seg før domstolen tar stilling til spørsmålet.<sup>50</sup> Utmarksdomstolen har tolket avvisningsregelen strengt og lagt til grunn at kravet som hovedregel må ha blitt fremmet for Finnmarkskommisjonen for at utmarksdomstolen kan ta det til behandling. Den legger også til

---

<sup>47</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 23. Det framkommer ikke konkret hva det siktes til, men det må være lov å anta at det er reindriftssamenes nomadiske bruk av beiter o.a. det pekes mot.

<sup>48</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 23, hvor justiskomiteens flertall påpeker at «[h]vis fristen oversittes, kan en part eventuelt bringe saken inn for de alminnelige domstolene».

<sup>49</sup> Se f.eks. Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1 (2012), s. 58, og Rapport felt 2 (2013), s. 57.

<sup>50</sup> Finnmarksloven § 39 første ledd regulerer ikke uttømmende Utmarksdomstolen for Finnmarks avvisningskompetanse, og i de tilfellene domstolen avviser en sak på annet grunnlag, for eksempel fordi saksøkeren mangler rettslig interesse, eller fordi søksmålet faller utenfor domstolens saklige kompetanse som særdomstol, får ikke begrensningene i § 39 andre ledd anvendelse, jf. HR-2016-2030-A avsnitt 55.

grunn at krav som ikke er blitt realitetsbehandlet av kommisjonen, ikke er egnet til behandling av domstolen.<sup>51</sup>

Partene har ansvaret for å opplyse sakens faktiske sider for Utmarksdomstolen, jf. Finnmarksloven § 41 første ledd. Dette er naturlig, da vi har å gjøre med en domstol bundet av disposisjonsprinsippet og prinsippet om fri bevisvurdering.<sup>52</sup> Regelen gjelder imidlertid ikke fullt ut, da domstolen av eget tiltak skal innhente Finnmarkskommisjonens rapport og ta utgangspunkt i denne i sin behandling av saken. Ifølge justiskomiteens flertall er denne regelen gitt for «å sikre at partene ikke skal behøve å legge frem kommisjonens rapport».<sup>53</sup> Utmarksdomstolen skal etter § 41 «forholde seg til rapporten fra Finnmarkskommisjonen samt det partene legger frem av bevis i saken».

Finnmarkskommisjonens medlemmer eller personer som har utført arbeid for kommisjonen i forbindelse med saken, kan ikke avgi vitneforklaring for Utmarksdomstolen, jf. Finnmarksloven § 41 andre ledd. I tillegg til Finnmarkskommisjonens medlemmer omfatter dette ansatte i kommisjonens sekretariat, men ikke de som har utført sakkyndige utredninger for kommisjonen.<sup>54</sup>

Utmarksdomstolens avgjørelser kan ankes til Høyesterett, jf. Finnmarksloven § 42. Justiskomiteens flertall begrunnet en slik ordning med «at tilsvarende løsning ble valgt for avgjørelser fra utmarkskommisjonen for Nordland og Troms».<sup>55</sup> Ordningen har visse betenkelige sider idet kun et mindretall av anker til Høyesterett blir realitetsbehandlet.

Ved utformingen av kostnadsreglene i Finnmarksloven § 43 har utgangspunktet vært at partene har fri sakførsel. Reglene ble imidlertid revidert i 2016 slik at staten som hovedregel kun dekker partenes nødvendige kostnader i saker der FeFo har motsatt seg en konklusjon fra Finnmarkskommisjonen om at en privat part har rettigheter til grunnen, og den private part reiser sak mot FeFo, jf. Finnmarksloven § 43 andre ledd. For øvrig dekker staten den private parts

---

<sup>51</sup> I UTMA-2014-162528-3, UTMA-2014-164564 (Stjernøya) viste Utmarksdomstolen til at den «i flere avgjørelser [har] uttalt at utmarksdomstolen som hovedregel ikke tar til behandling krav som ikke har blitt fremmet for og blitt realitetsbehandlet av Finnmarkskommisjonen, jf. eksempelvis utmarksdomstolens avvisningskjennelse av 14. januar 2015 i sak 14-164247TVI-UTMA (UTMA-2014-164247). Dette følger av den ordning for rettsavklaring som finnmarksloven legger opp til gjennom opprettelsen av en kartleggende kommisjon og en dømmende særdomstol, jf. Innst. O. nr. 80 (2004–2005) side 17, høyre spalte». Dette er nærmere drøftet i Øyvind Ravna, «Utmarksdomstolen for Finnmarks saklige kompetanse», *Lov og Rett* (2016), s. 67–81.

<sup>52</sup> Disposisjonsprinsippet innebærer at partene selv har rett til å velge om de vil gå til sak, hva de vil gå til sak om, og hvordan de vil føre bevis for sin sak. Et resultat av prinsippet er at domstolene er bundet av partenes krav, påstander og grunnlag, og må avsi en dom innenfor disse. Prinsippet er grunnet på partenes frie rådighet over tvistegenstanden, for eksempel ved at partene kunne inngått avtale om hvordan tvisten skulle løses, uten å gå til sak. Prinsippet er kodifisert i lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 11-2 første ledd.

<sup>53</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 24.

<sup>54</sup> Se UTMA-2014-162528-2 (Stjernøya).

<sup>55</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 25.

nødvendige kostnader dersom FeFo reiser sak, og FeFos nødvendige kostnader dersom den private part reiser sak. I tilfeller der kommisjonen ikke har funnet at en privat part har rettigheter, og denne parten vil bestride dette, kan Utmarksdomstolen likevel bestemme at staten skal dekke den private parts nødvendige kostnader. Det kan skje om det 1) er grunn til å tro at søksmålet kan føre fram, og 2) dersom sakens betydning for parten, sakens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre hensyn tilsier det, jf. § 43 tredje ledd.

## 2 Rettskartleggingen i praksis

### 2.1 Om Finnmarkskommisjonens rapporter

Finnmarkskommisjonen avsier som nevnt ikke rettslig bindende beslutninger. Den skal i stedet kommunisere sine funn og resultater gjennom feltvise rapporter. Disse bør være så presist utformet at de i ettertid kan legges til grunn for oppmålinger og tinglysning, eller slik at Utmarksdomstolen eller andre domstoler kan ta utgangspunkt i rapportene i sin eventuelle tvistebehandling.<sup>56</sup> Rapportene skal ifølge Finnmarksloven § 33 første ledd gi opplysninger om

- a) hvem som etter kommisjonens oppfatning er eiere av grunnen
- b) hvilke bruksrettigheter som etter kommisjonens oppfatning eksisterer
- c) de saksforhold kommisjonen bygger sine konklusjoner på

Etter at rapporten er avgitt, skal kommisjonen kunngjøre den i henhold til Finnmarksloven § 31, jf. § 33 tredje ledd, noe som innebærer at rettighetshaverne (mulige og anerkjente) varsles gjennom kunngjøring i Norsk lysingsblad, i en eller flere lokalaviser og lokalt på annen hensiktsmessig måte.<sup>57</sup> Interesseorganisasjoner og brukerinteresser mfl. skal dessuten varsles direkte.

Kommisjonen kan ikke unnlate å ta stilling til et eierforhold, f.eks. ved å konkludere med at det er andre enn Finnmarkseiendommen (FeFo) som er eier av et bestemt grunnstykke, men uten å adressere eierskapet. FeFo skal på sin side uten ugrunnet opphold ta stilling til kommisjonens konklusjoner, jf. Finnmarksloven § 34 første ledd. Dette er påkrevd ut fra at FeFo har hjemmel til den grunnen som kommisjonen har utredet, og at FeFo forvalter grunn «som det kan vise seg at andre har rettigheter til».<sup>58</sup> Dette tilsier etter flertallets oppfatning at FeFo må ha forpliktelser i identifiseringsprosessen utover det som kan betegnes som alminnelige partsforpliktelser.

Hvis FeFo godtar konklusjoner om at andre har rettigheter i utredningsfeltet, plikter FeFo å bekrefte dette skriftlig og uten ugrunnet opphold besørge rettighetene tinglyst eller brakt inn for

---

<sup>56</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 21.

<sup>57</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 20.

<sup>58</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 21.

jordskifteretten for grensemerking, jf. Finnmarksloven § 34 andre ledd.<sup>59</sup> *Private parter* har ikke plikt til slik aktiv opptreden:

Dersom partene ikke ønsker å sette spørsmålet på spissen ved å bringe det inn for Utmarksdomstolen for Finnmark, kan de la Finnmarkseiendommen fortsette å forvalte grunnen uten at det avskjærer adgangen til å ta opp rettighetsspørsmålet på et senere tidspunkt.<sup>60</sup>

Dette kan i praksis innebære at konklusjonene ikke oppnår rettskraft, og at rettsspørsmål vil forbli uavklart.

## 2.2 Finnmarkskommisjonens fem første utredninger

I mars 2012 framla Finnmarkskommisjonen sin første rapport.<sup>61</sup> Den dekker Stjernøya og Seiland i Vest-Finnmark. Her ble det tatt stilling til bruks- og eierrettigheter til lokalbefolkningen og reindriftsutøvere. I rapporten anerkjennes ikke kollektive rettigheter utover det som alt er nedfelt i Finnmarksloven og reindriftsloven.<sup>62</sup> I februar 2013 la kommisjonen fram sin andre rapport.<sup>63</sup> Den dekker Nesseby kommune i Øst-Finnmark. Konklusjonene om de kollektive rettighetene er langt på vei sammenfallende med rapport 1, både i begrunnelse og resultat. Etter dette er Sørøya utredet som felt 3, Varangerhalvøya Øst (kommunene Vadsø og Vardø) og Varangerhalvøya Vest (kommunene Berlevåg og Båtsfjord) som henholdsvis felt 5 og 6. Også vurderingene og konklusjonene for disse feltene er så vidt like konklusjonene for det første feltet når det gjelder kollektive rettigheter, at det ikke er grunn til å gå i dybden på de siste rapportene.<sup>64</sup> Derimot er det grunn til å se på rapporten for felt 4 Karasjok, da denne skiller seg ut fra de forutgående.<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> Paragraf 34 første ledd, andre punktum sier at for vedtak som går ut på å godta konklusjoner fra kommisjonen om at andre har rettigheter, gjelder § 10 sjette ledd tilsvarende. Det innebærer at vedtak som er truffet med tilslutning fra mindre enn fire styremedlemmer, må godkjennes av Sametinget og Troms og Finnmark fylkesting.

<sup>60</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 21.

<sup>61</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1 *Stjernøya / Seiland* (2012). Stjernøya/Seiland består av to relativt store øyer i Altafjorden på til sammen 807 km<sup>2</sup> med et titalls bygder fordelt over fem kommuner. Av rapporten fremgår det at feltet ble valgt ut fra en oppfatning om at det, særlig på Stjernøya, hvor *Sibelco Nordic* driver gruvevirksomhet, var behov for rettsavklaring. Da lokale bruksmønstre innbefatter begge øyene, ble også Seiland inkludert.

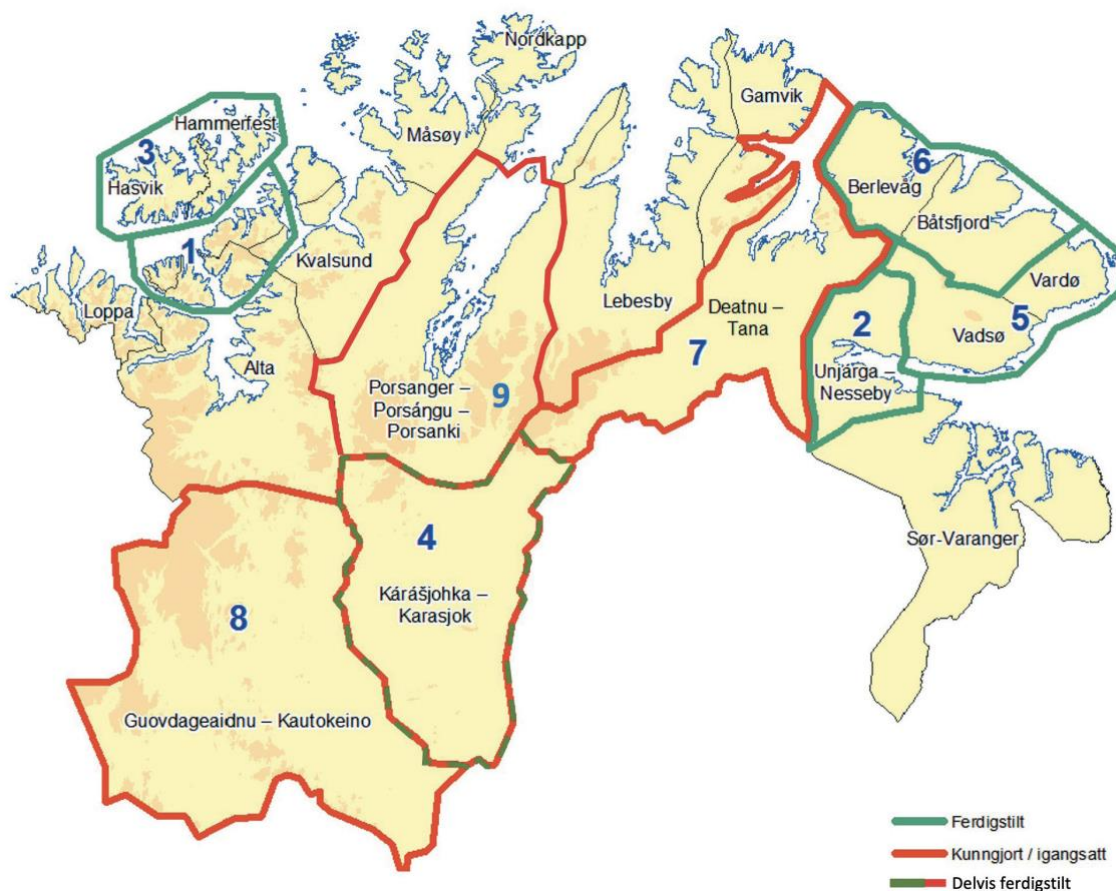
<sup>62</sup> Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift.

<sup>63</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 2 *Nesseby* (2013). Nesseby kommune består av et stort antall bygder som deles av en fjordarm, har 900 innbyggere (2011) og et areal på 1436 km<sup>2</sup>. Valg av feltet er ikke begrunnet i rapporten, men det kan antas at det er vektlagt at det har en forholdsvis stor samisk befolkning, og at det ligger innen det samiske språkforvaltningsområdet.

<sup>64</sup> Det må imidlertid gjøres ett unntak. Det Gulgojford/Vuodavuotna i felt 6, hvor kommisjonen kom til at beboerne i bygda hadde eiendomsrett til et utmarksområde på 30 km<sup>2</sup> da bygda ble fraflyttet i 1970, se Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 6 *Varanger vest* (2015) s. 158–171.

<sup>65</sup> Som nevnt i note 12 kom kommisjonen i felt 4 til et ganske annerledes resultat enn i de foregående feltene. Rapport felt 4 omtales i del 2.6.

Kommisjonen har i tillegg åpnet utredningsfelt 7 Tana/Tanafjorden og utredningsfelt 8 Kautokeino.

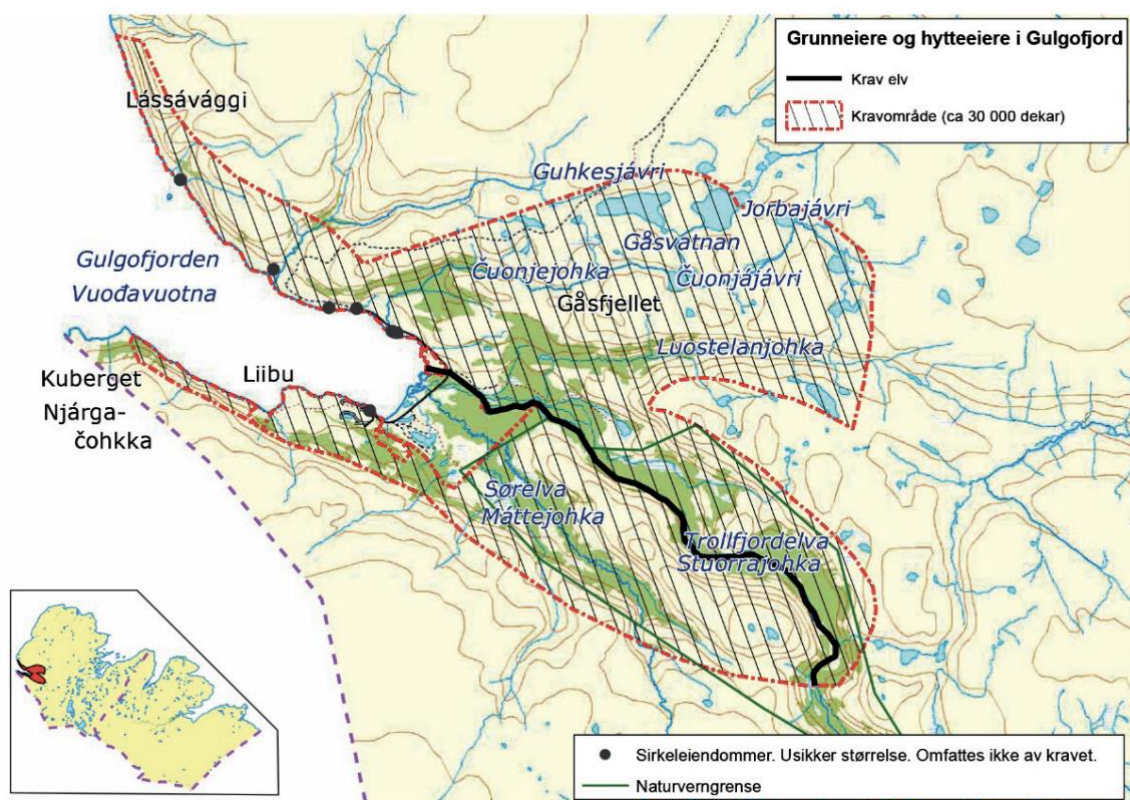


### Kart over Finnmarkskommisjonens arbeid

Finnmarkskommisjonen har 1.1.2020 sluttført rettskartleggingen i fem felter fullstendig (markert med grønn strek på kartet) og ett felt delvis (markert med stiplet strek). Den har i tillegg to felter under utredning (markert med rød strek). Hentet (og modifisert) fra Ravna, *Same- og reindriftsrett* (2019), s. 475.

I det følgende skal vi se på vurderinger av bestående rettigheter som samer og andre kan ha på grunnlag av hevd eller alders tids bruk etc. i de fem første utredede feltene. Det er i disse konkludert med at FeFo eier all grunn som omfattes av utredningene i samtlige felter, med unntak av en parsell på 20 dekar i felt 1 og en parsell på sju dekar i felt 2. I tillegg er det som nevnt i note 64 konkludert med at utmarksområde på 30 km<sup>2</sup> i Gulgofjord/Vuodavuotna i felt 6 ikke er eid av FeFo. Som følge av fraflytting er eiendomsretten imidlertid ikke virksom. I Gulgofjord ble det også anerkjent kollektiv rett til fiske i Trollfjordelva/Stuorrajohka.

FeFo bestred både eiendomsretten og fiskeretten, noe som ledet til at eierne, representert ved Bjarne Henrik Johansen mfl., tok ut søksmål for å få stadfestet sine rettigheter. Utmarksdomstolen kom i dom 10. oktober 2018 (UTMA-2017-62459) til at folk i Gulgofjord/Vuodavuotna verken hadde eiendomsrett til det omtvistede området eller særskilt fiskerett i Trollfjordelva/Stuorrajohka, og frifant FeFo for det framsatte søksmålet.



### Kart over Gulgofjord

Det skraverte området viser hvor Finnmarkskommisjonen anerkjente en begrenset eiendomsrett for lokale grunneiere og hytteeiere. Eiendomsretten ble bestridt av FeFo, som vant fram med sin påstand i Utmarksdomstolen 10. oktober 2018. Trollfjordelva, hvor lokalbefolkningen fikk anerkjent forvaltningsrett av Finnmarkskommisjonen, en rett de ikke fikk medhold i av Utmarksdomstolen, er markert med sort strek. Hentet fra Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 6 s. 159.

Det er, som alt nevnt, i svært liten grad anerkjent kollektive bruksrettigheter i de fem første utredede feltene, ut over det som er lovfestet i Finnmarksloven og reindriftsloven. Førstnevnte lov definerer i §§ 22 og 23 hvilke rettigheter personer bosatt i henholdsvis en kommune (i Finnmark) og Finnmark har, mens sistnevnte slår fast at «[d]en samiske befolkningen har på grunnlag av alders tids bruk rett til å utøve reindrift [...] hvor reindriftssamene fra gammelt av har utøvet reindrift (det samiske reinbeiteområdet)». Rettskartleggingen er imidlertid ikke helt uten anerkjennelse av kollektive bruksrettigheter utover det som framgår av de to nevnte lovene. I felt 5 har kommisjonen konkludert med at det er ervervet en rett til uttak av grus til husbehov for befolkningen i Skallelv og Komagvær, med grunnlag i reglene om langhevd.<sup>66</sup> Som nevnt er det også anerkjent en fiskerett i Trollfjordelva i felt 6, men den ble satt til side av Utmarksdomstolen.

<sup>66</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt *Varanger øst* (2014), s. 144–151. FeFo godtok ikke denne konklusjonen og ga uttrykk for at det dreiet seg om tålt bruk. Konklusjonen er imidlertid ikke brakt inn for Utmarksdomstolen og har derfor ikke vært gjenstand for rettslig prøving.



For alle feltene slutført før 2019 vurderes kollektive rettigheter til utmarksbeite for bufe, trevirke, torv, fiske, jakt og fangst, egg og dun og bærplukking. Som en generell regel konkluderes det med at rettighetene som tilligger lokalbefolkningen, har et selvstendig rettsgrunnlag ved siden av loven «på samme måte som allmenningsrettighetene i Sør-Norge har det og på samme måte som reindriftsretten har det i de områdene hvor det har vært drevet reindrift fra gammelt av».<sup>67</sup> Det uttales videre at reglene i Finnmarksloven og tidligere lover ikke er av rettsstiftende art, men at de lovfester lokalbefolkningens opprinnelige sedvanebaserte rettigheter. Dette er rettighetene som ifølge kommisjonen i all hovedsak var etablert før staten begynte å disponere over utnyttelsen av rettighetene, og som dermed ikke er ervervet ved hevd eller alders tids bruk etter at statens eierposisjon i de aktuelle delene av Finnmark hadde festnet seg.<sup>68</sup> Konklusjonene innebærer likevel ingen faktisk endring i forholdene, da de er «kodifisert i finnmarksloven, og dermed også omfattet av FeFos disponeringshjemler».<sup>69</sup> Dermed gis begrepet «selvstendig rettsgrunnlag» også et mer begrenset innhold enn ellers i jussen.

Rettslig sett er det imidlertid liten grunn for å kritisere disse konklusjonene, da de er stadfestet av Høyesterett i HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 112 og 113.

Høyesteretts standpunkt i HR-2018-456-P betyr at lokalbefolkningens rettigheter, til tross for at de har et selvstendig rettsgrunnlag, ikke har det rettsvernet som vanligvis ligger til slike rettigheter, eksempelvis mot konkurrerende bruk.<sup>70</sup> Lokalbefolkningen kan heller ikke disponere over rettighetene slik allmenningsberettigete i andre deler av landet kan,<sup>71</sup> noe som kan betraktes som et urettmessig inngrep i rettigheter av privatrettslig art. Dette innebærer også at rettigheter etablert før 1775 får et svakere faktisk vern mot grunneiers eller det offentliges regulering enn rettigheter ervervet på et senere tidspunkt.

---

<sup>67</sup> Se eksempelvis Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1, s. 104, og Rapport felt 2, s. 122.

<sup>68</sup> Et gjennomgående unntak fra dette finner man i felt 3 Sørøya på grunn av de spesielle rettighetsforholdene der i middelalderen og øyas stilling som delvis privateid gods og delvis «Krongods».

<sup>69</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1, s. 104, og Rapport felt 2, s. 122. Det har vært drøftet hva som ligger i begrensningene i Finnmarksloven § 5 andre ledd, hvor det er konkludert med at dette setter klare rammer for FeFos disposisjons- og reguleringsadgang, se Bull, «Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark» *Lov og Rett* (2007), og Ravna, «Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn», *Tidsskrift for rettsvitenskap* (2008).

<sup>70</sup> Myndigheter og grunneier har i alminnelighet begrenset disponeringsadgang over slike rettigheter, se for eksempel NOU 2007: 13, s. 398 og 610. På Finnmarkseiendommens grunn blir det motsatt: Det er grunneieren FeFo som i stor grad avgjør om andre enn de bruksberettigete skal få bruke områdene, noe som i en del tilfeller vil begrense deres bruk og dermed være et inngrep.

<sup>71</sup> Jf. fjellova 6. juni 1975 nr. 31 § 3 mfl. Skal de ha disposisjonsrett, må de ha rettigheter med et særlig rettsgrunnlag ved at det i «alders tid eller full hevdetid er utøvd en bruk som går ut over de rammene som i dag er nedfelt i finnmarksloven», jf. Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1, s. 104, og Rapport felt 2, s. 122.



1775 er stilt opp som et skille ut fra at jorddelingsresolusjonen ble vedtatt dette året.<sup>72</sup> Dette peker på at kommisjonen har hatt en oppfatning om at staten var enerådende eier på dette tidspunktet, og at resolusjonen la grunnlaget for private eiendommer i Finnmark.<sup>73</sup> Med et slikt utgangspunkt ble oppmåling av jord en handling hvor staten, i medhold av antatt eiendomsrett, tildelte eiendom til oppsittere og jordryddere.<sup>74</sup>

En viss beskyttelse ligger imidlertid i at den fastboende befolkningens rettigheter har en *opprinnelig karakter*, og dermed ikke kan oppheves eller innskrenkes på en måte som kan sidestilles med oppheving.

## 2.3 Bevisvurderingene og vekten på statens disposisjoner i de fem første rapportene

Samene har kollektivt og individuelt gjennom langvarig bruk av land og vann opparbeidet rettigheter til grunn i Finnmark, jf. Finnmarksloven § 5 første ledd og drøftingen i punkt 1.2 ovenfor. Denne lovgivererkjennelsen ser man lite av i praksis, noe som *ikke* skyldes mangel på oppfyllelse av alminnelige vilkår for hevd eller alders tids bruk: med andre ord intensiv og kontinuerlig bruk over lang tid og i god tro, eller passivitet når det gjelder andres bruk. Det som har medført at FeFo ikke bare har sitt eierskap i behold, men heller ikke trenger å hefte for andre bruksretter enn dem som er nedfelt i Finnmarksloven §§ 22 og 23, er *statens disposisjoner*. Med «statens disposisjoner» siktes det til rettslige og faktiske handlinger staten har utført med bakgrunn i en oppfatning av å være grunneier. Offentlig myndighetsutøvelse teller i utgangspunktet ikke som argument for eierrådighet. Rollen til staten som myndighetsutøver og grunneier på samme tid har imidlertid vært uklar,<sup>75</sup> noe som har gjort at det har vært vanskelig både for statens tjenestemenn og for innbyggerne i fylket å skille disse rollene (se Falch og Selles kapittel). Et eksempel på slik sammenblanding er at politimesterembetet utstedte forpaktningbrev

---

<sup>72</sup> Kgl. res. 27. mai 1775 angaaende Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og Skyldlægning sammesteds.

<sup>73</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1, s. 17, og Rapport felt 2, s. 19. I de følgende tre rapportene er det gitt en nokså lik framstilling. Oppfatningen har store likhetstrekk med den såkalte *læren om statens grunn*, en «lære» som ble grundig tilbakevist i Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark – rettsreglene om den såkalte «statens umatrikulerte grunn» – en undersøkelse med særlig vekt på samenes rettigheter* (1972), jf. også Ravna, *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark* (2013), s. 90–94.

<sup>74</sup> Se HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 135, hvor førstvoterende i Høyesterett uttaler at «[s]lik resolusjonen var bygget opp, fremgår det etter mitt syn at den regulerer tildeling og ikke bare registrering av allerede eksisterende rettigheter». Det kan imidlertid settes spørsmål ved om denne historieforståelsen er treffende, se Ravna, «Den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark [...]», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (2020), s. 219–263 på s. 252–259.

<sup>75</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 13. Se også Ravna, «Rettskartleggingen i Finnmark og reglene om alders tids bruk», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, (2015), s. 53–90.

på vegne av staten.<sup>76</sup> At politiet utstedte slike eiendomsdokumenter, noe som naturlig er en del av grunneiers disposisjoner, men som i dette tilfellet ble utført av et embete som til vanlig kun utøver offentlig myndighet, gjør at mottakere av slike forpaktningbrev vanskelig kan kritiseres for ikke å ha oppfattet dette som eierrådighet.

Finnmarkskommisjonen har holdt disse disposisjonene opp mot tilsvarende handlinger i Svartskog, jf. Svartskog-dommen (Rt. 2001 s. 1229), som er målestokk for «hvordan tradisjonell samisk bruk skal anses som grunnlag for rettserverv».<sup>77</sup> Sammenlikningen halter imidlertid noe. I Svartskog-saken gikk staten aktivt inn og kjøpte Svartskogen fra *Foreningen til Ophævelse af Leilændingsvæsenet i Skjervø* i 1885.<sup>78</sup> Rettservervet ble sikret ved tinglysning. Videre har staten i lange perioder gitt uttrykk for sin eierrådighet, bl.a. ved kunngjøringer og ved oppslag av plakater på beferdede steder, herunder opplysninger om at det var forbudt å avvirke skog og høste slåtter uten statens tillatelse.<sup>79</sup> Det ble også utstedt et betydelig antall forpaktningavtaler for utslåtter, samtidig som søknader om utmål av dyrkingsjord ble avslått.

Når det gjelder utredningsfeltene i Finnmark, har staten ikke hatt noe skjøte på sitt rettserverv, noe som ligger i det faktum at staten ikke har en forklarlig adkomst til dens anførte eiendomsrett. Dernest er det delte oppfatninger av om staten har opptrådt som en aktiv forvalter. I lovproposisjonen beskrives statens disposisjoner som tilbakeholdne, særlig i Indre Finnmark. Det heter videre at staten stort sett har hatt en liberal holdning til lokal ressurs høsting: «Dermed har det vært liten foranledning til å avklare rettsforholdet mellom staten og brukerne.»<sup>80</sup> Omtalen i proposisjonen står dog i kontrast til kommisjonens omtale av disposisjonene i de fem første utredningsfeltene. Disse disposisjonene består i utparsellering av et betydelig antall eiendommer samt annen aktivitet som bortfeste av slåttemark, for felt 2 også bortfeste av hytte- og

---

<sup>76</sup> Forpaktningbrev nr. 150, J.no 6767 1901, approbert 1. nov. 1901, framlagt av Finnmarkseiendommen for Finnmarkskommisjonens utredning av felt 2 Nesseby.

<sup>77</sup> Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 36. Svartskog-dommen gjaldt spørsmålet om staten var eier av et utmarksområde på 116 km<sup>2</sup> i Manddalen i Kåfjord kommune, Troms, en bygd med en stor samisk befolkning. Høyesterett kom til, etter en historisk gjennomgang av hvilken bruk som var utøvd, og hvor lenge den hadde foregått, at kravene til brukens omfang og varighet oppfylte kravene for brukernes erverv av eiendomsrett. Til tross for at staten hadde tinglyst sitt rettserverv i 1885, ble også kravet til god tro ansett oppfylt, noe som kan forklares i at Høyesterett tok hensyn til samisk kultur og samiske rettsoppfatninger. Utfallet av saken var at bygdefolket vant fram med krav om eiendomsrett grunnet i alders tids bruk. Nærmere om dommen i Ravna, *Same- og reindriftsrett* (2019), s. 236–237 og 250–251.

<sup>78</sup> Rt. 2001 s. 1229 på s. 1232–1233.

<sup>79</sup> Rt. 2001 s. 1229 på s. 1247 flg., hvor det framgår at kunngjøringene ble fulgt opp av politianmeldelser av ulovlig slått på statens eiendom. Det var også liknende episoder i 1940-, 1950- og 1960-årene.

<sup>80</sup> Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 13.

gammetomter.<sup>81</sup> Et dokumentutdrag framlagt av FeFo synliggjør dessuten at statens forpaktningspraksis strekker seg tilbake til 1860-årene.<sup>82</sup>

Det er ikke grunnlag for å betvile de faktiske forholdene som beskrives i rapportene. Likevel synes det ikke dokumentert at statens disposisjoner er mer omfattende i eksempelvis Nessebys utmark enn i Svartskogen. At statens disposisjoner framstår som mer omfattende i de to utredningsfeltene Stjernøya/Seiland og Nesseby enn i Svartskogen, kan være et resultat av at kommisjonen vurderer statens aktivitet i de to feltene på henholdsvis 807 km<sup>2</sup> og 1436 km<sup>2</sup> uten å ta hensyn til at Svartskogen kun dekket 116 km<sup>2</sup>. Det går dessuten i liten grad inn på bruken av de enkelte, spesifikke områdene, slik som naturlig avgrensede dalfører o.l., noe som bidrar til en grovmasket vurdering uten spesifikk bevisvurdering av de enkelte bruksområdene. For å utelukke anerkjennelse av rettigheter basert på en langvarig og intensiv bruk burde bevisene for statens disposisjoner vært vurdert konkret for de enkelte bruksområdene.<sup>83</sup>

Som påpekt ovenfor, har statens rolle som myndighetsutøver og eier på samme tid vært uklar, noe som har gjort at det har vært vanskelig for lokalbefolkningen å se de rettslige konsekvensene av statens disposisjoner. Dette kunne tilsi en noe mer tilbakeholdenhet i vektleggingen av statens disposisjoner. Selv om det foreligger grundige sakkyndige utredninger,<sup>84</sup> synes det i liten grad undersøkt hvilke *rettsopfatninger* den samiske lokalbefolkningen har hatt om de statlige disposisjonene. Sett i forhold til betydningen statens disposisjoner har fått, kunne man forvente at oppfatningene knyttet til dette i større grad hadde vært undersøkt. Eksempelvis kan det spørres om lokalbefolkningen i felt 2 har oppfattet de nevnte forpaktningsbrevene som dokumenter som etablerte leieforhold, og dermed tillatelser. Eller oppfattet de dem like gjerne som bekreftelser av rettigheter – som noe som bidro til å sikre bruken av deres tradisjonelle slåtter mot konkurrerende bruk? Det kunne også vært vurdert nærmere på hvordan samisk språk og kultur påvirket rettsopfatningene.

Mer konkret kunne det vært undersøkt i hvilken grad forpaktningene var kjente, jf. oppfatningen om at slike utmål ikke tok til før i 1920-årene. I Svartskog-dommen konkluderte Høyesterett med at fem slike avtaler i 1928 ikke rokket ved lokalbefolkningens gode tro. Det samme var tilfellet for avslag på søknader om jord til dyrkingsformål i 1935.<sup>85</sup> Dessuten synes graden av høsting av utmarksslåtter *uten* forpaktningsavtale i liten grad å være undersøkt, idet det

---

<sup>81</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1, s. 67, og Rapport felt 2, s. 68.

<sup>82</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 2, s. 62, med henvisning til FeFo. Denne dokumentasjonen, som gjelder utmål av ca. 210 utmarksslåtter utmålt i perioden fram til 1920, har stått sentralt i vurderingen av statens disposisjoner og har dermed bidratt til at lokalbefolkningen ikke får anerkjent eksklusive bruksrettigheter.

<sup>83</sup> Dette er drøftet nærmere i Ravna, «Finnmarkskommisjonens bevisvurderinger og rettsanvendelse – drøftet ut fra dens to første rapporter», *Lov og Rett* (2013), s. 569.

<sup>84</sup> NIKU, Felt 1 Stierdná/Stjernøya og Sievju/Seiland Oppdragsrapport 42 (2011) og Felt 2 Unjárgga gielda / Nesseby kommune, Oppdragsrapport 43 (2011).

<sup>85</sup> Rt. 2001 s. 1229 på s. 1249.

verken framgår i hvilket omfang dette har skjedd, eller om staten motsatte seg slik høsting (se også Skoghøys kapittel).<sup>86</sup>

Fravær av så vel skriftspråk som norskkunnskaper er blant de forholdene Høyesterett i Selbu- og Svartskog-dommen framholder som særlige metodespørsmål, hvor det uttales at det må «tas hensyn til at det i kommunikasjon mellom nordmenn og samer kan oppstå misforståelser fordi språklige og kulturelle forskjeller kan medføre at man oppfatter hverandre på en uriktig måte».<sup>87</sup> Det framgår ikke i hvilken grad det er tatt hensyn til dette i de fem første utredningene, hvor vesentlig vekt på fravær av skriftspråk og manglende norskkunnskaper trolig ville kunne tilsi mindre vekt på statens disposisjoner på 1800- og tidlig på 1900-tallet. For Nesseby kan det vises til Amund Hellands verk *Norges land og folk*, hvor det framgår at Nesseby, innbefattet Polmak, på dette tidspunkt hadde 1512 innbyggere. Av disse var hele 1262 personer eller 83,5 prosent samer. Blant disse var det kun ni norsktalende.<sup>88</sup> Dette innebærer at samisk kultur, rettsoppfatninger og regler om uformell styring og forvaltning av utmarksbruken fortsatt må ha vært høyst levende. Videre kan det spørres om den samiske allmuen var i stand til å forstå norskspråklige forskrifter, forpaktningebrev o.l. Talende er Hellands uttalelse om at «[d]et er yderst faa [av samene], som med udbytte kan læse en norsk avis».<sup>89</sup>

For øvrig kunne fornorskingspolitikken og det synet den frambar om samisk kultur, tilsi en ytterligere varsomhet med å ilegge statens disposisjoner tung vekt. Det kan også nevnes at Sverre Tønnesen har anført at det ikke er lokalbefolkningens rettsoppfatning (om særrettigheter av gammel dato) som må undersøkes, men om statens bruk som eier har vært av en så massiv karakter at bygdelagens særrettigheter ble mothevdet eller frihevdet. For at det kunne skje, mente Tønnesen at man måtte kreve at staten har opptrådt i *strid* med befolkningens interesser.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Rapport felt 1, s. 62, hvor det heter: «Imidlertid kan det ha forekommet noe slåttebruk uavhengig av dette», og Rapport felt 2, s. 62, hvor det vises til Nilsen, *Varangersamene* (2009), s. 45–46, om at «[i]kke alle hadde papirene i orden» og Prestbakmo, «Bruken av utmarksressursene i Finnmark i dette århundret» i NOU 1994: 21, s. 168–169, som skriver: «I Nesseby fortelles at bare en del av slåttene var utmålt, men at slåttene blei høsta etter gammel sedvane», og at «en informant forteller at myrene som var viktige slåttemarker, var delt og at hver hadde sitt uten at det var noe utmål på dette».

<sup>87</sup> Rt. 2001 s. 769 på s. 792, og Rt. 2001 s. 1229 på s. 1249.

<sup>88</sup> Helland, *Norges land og Folk: Finmarkens Amt*, bind II (1906), s. 14. Amund Helland (1846–1918) var geolog og kulturgeograf. Hans omfattende verk *Norges land og folk topografisk-statistisk beskrevet* i 42 tykke bind er i format og omfang en unik kilde til kunnskap om landet i denne tiden. Hellands beskrivelse viser at Nesseby på denne tiden var Finnmarks største samekommune med nesten like mange samiske innbyggere som Karasjok og Kautokeino til sammen.

<sup>89</sup> Helland, *Norges land og Folk: Finmarkens Amt*, bind II (1906), s. 150.

<sup>90</sup> Tønnesen, *Retten til jorden i Finnmark* (1972), s. 183 (uthevet av Tønnesen).

I Svartskog-saken kan det utvilsomt anføres at staten har opptrådt i strid med lokalbefolkningens interesser, blant annet ved å motsette seg jordutmåling og ved å hindre hogst til husbruk. I utredningsfeltene i Finnmark er ikke dette like åpenbart.<sup>91</sup>

Det er derfor ikke manglende kontinuitet eller intensivitet i bruken som har stått i veien for anerkjennelse av bruks- eller eierrettigheter i de fem første utredningene i Finnmark; den er «tilstrekkelig langvarig og sammenhengende til å være potensielt rettsstiftende» i alle de utredede feltene.<sup>92</sup> Det er heller ikke andres bruk, men derimot *statens disposisjoner* som har skapt en uoverstigelig terskel for anerkjennelse av slike rettigheter.<sup>93</sup> Statens disposisjoner har ledet til at samisk og annen bruk ikke er anerkjent som grunnlag for rettigheter lokalbefolkningen selv kan delta i forvaltningen av, i noen av fem utredede feltene. Forvaltningsrett basert på det tidligere statlige eierskapet, som regjeringen Bondevik og justiskomiteen har reist spørsmål ved, er derimot videreført til fordel for FeFo.<sup>94</sup>

Selv om Høyesterett i HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 112–117 ikke fant dette problematisk, mener jeg at det kan spørres om formodningen i Finnmarksloven § 5 første og annet ledd er oppfylt.<sup>95</sup>

Kommisjonen (og senere Høyesterett) stiller dessuten, med henvisning til Svartskog-dommen, krav om utøvelse av «aktiv styring over ressursbruken» for å få anerkjent rettigheter ut over det som er regulert i Finnmarksloven.<sup>96</sup> Dokumentasjon av slik styring, som er sedvanebasert, muntlig kommunisert og avgrenset til nødvendige regler om ressursfordeling og -forvaltning, vil i praksis være en umulighet om ikke området – slik som i Svartskogen – har vært gjenstand for en rekke konflikter og tvister som setter sine spor i arkiver. Resultatet blir dermed at kommisjonen for

---

<sup>91</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 2, s. 122, konkluderer med at statens disposisjoner over tid har «medført at det er etablert en rett for staten til å styre ressursutnyttelsen [...] når dette har vært nødvendig for å sikre ressurstilgangen og fremme en ordnet bruk». Dette er senere gjentatt i Rapport felt 3, s. 93, hvor «etablert» er byttet med «oppretholde» og i Rapport felt 5, s. 111, hvor begrepet «etablere og oppretholde» er nyttet. Også i Rapport felt 6 (s. 105) gjentas formuleringen.

<sup>92</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1, s. 61, Rapport felt 2, s. 61, Rapport 3, s. 46, Rapport felt 5, s. 48, og Rapport felt 6, s. 49, hvor bruken framholdes som «åpenbart [...] tilstrekkelig». Jf. også *Rapport felt 1*, s. 64, og Rapport felt 2, s. 65, når det gjelder intensitet i bruken. Rapport felt 3, 5 og 6 har liknende formuleringer.

<sup>93</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1, s. 64, og Rapport felt 2, s. 65. Rapport felt 3, 5 og 6 har liknende formuleringer.

<sup>94</sup> Omtalen i del 2.2 ikke gjelder for felt 4 Karasjok, hvor kommisjonen synes å ha vektlagt nettopp de forholdene som her er påpekt, og dermed kommer til et annet resultat, se del 2.6.

<sup>95</sup> Finnmarksloven § 5 første ledd er referert i første avsnitt under del 1.2. Annet ledd lyder slik: «Loven her gjør ikke inngrep i kollektive og individuelle rettigheter som samer og andre har opparbeidet ved hevd eller alders tids bruk. Dette gjelder også de rettighetene reindrifstutøvere har på slikt grunnlag eller etter reindrifstloven.»

<sup>96</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 1, s. 66, Rapport felt 2, s. 68, Rapport felt 3, s. 54, Rapport felt 5, s. 58, og Rapport felt 6, s. 64.

samtlige felter viser til Høyesteretts beskrivelse av forvaltningen av Svartskogen, hvoretter det påpekes:

Det er ikke noe i det materialet som er fremskaffet eller er lagt frem for kommisjonen, som tyder på at befolkningen i hele eller deler av [Nesseby kommune] frem mot vår tid har utøvd en form for styring med den lokale ressursutnyttelsen som kan sammenliknes med dette.<sup>97</sup>

Synspunktet, som er at folk i Nesseby i langt mindre grad enn folk i Manndalen har forvaltet sine nærliggende naturressurser, noe som er avgjørende for at rett til styring og forvaltning ikke anerkjennes, tiltres av Høyesterett i Nesseby-dommen avsnitt 142–149.

## 2.4 Høyesteretts vurderinger

Rettslig sett bør ikke Finnmarkskommisjonen kritiseres for sine faktiske og rettslige vurderinger. I de to sakene grunnet i rettskartleggingen som er behandlet av Høyesterett, har kommisjonens rettsanvendelse blitt stadfestet. At reineiere ikke vant fram med krav om eiendomsrett til store deler av Stjernøya, jf. HR-2016-2030-A, var for så vidt ikke uventet. At bygdefolkets krav om forvaltning av naturressursene knyttet til egne, opparbeidede bruksrettigheter heller ikke førte fram i plenumsdommen HR-2018-456-P (Nesseby), var nok noe mer overraskende. I denne saken hadde bygdefolket vunnet fram med sitt krav for Utmarksdomstolen for Finnmark i UTMA-2014-164739, men tapte på så godt som alle punkter i Høyesterett.

Ser vi på Høyesteretts vurdering av betydningen av statens disposisjoner, uttaler førstvoterende i HR-2016-2030-A (Stjernøya):

At Finnmarkskommisjonen skal utrede bruks- og eierrettigheter på grunnlag av «gjeldende nasjonal rett», er uttrykkelig nedfelt i lovens § 29 [...] Dette må innebære at statens tidligere rettslige og faktiske disposisjoner over grunnen i Finnmark på vanlig måte vil inngå som momenter ved vurderingen av krav om eiendomsrett på grunnlag av alders tids bruk (avsnitt 72 og 73).

I HR-2018-456-P (Nesseby) bekrefter en enstemmig Høyesterett i plenum dette standpunktet, om enn ikke fullt så tydelig. Førstvoterende uttaler her at vurderingen av om det er etablert rettigheter ved alders tids bruk, må skje ut fra en bred vurdering:

Ved denne vurderingen kan man ikke se bort fra de disposisjoner staten har foretatt på grunnlag av en oppfatning om å være eier. Dette gjelder selv om vurderingen skal skje på samiske premisser, og selv om staten har opptrådt med det uriktige utgangspunkt at samenes utnyttelse av utmarksressursene var «tålt bruk» (avsnitt 147).

[367] Når det gjaldt tvisten som lå til behandling i Nesseby-dommen, om hvem som hadde *rett til å forvalte* de fornybare naturressursene, viste førstvoterende til at han hadde gjennomgått statens forvaltning i området, særlig når det gjaldt utvisning av grunn og utmarksslåtter, hvoretter han konkluderte slik:

---

<sup>97</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 2, s. 68. Sml. Rapport felt 1, s. 67, Rapport felt 3, s. 54, Rapport felt 5, s. 58, og Rapport felt 6, s. 64, hvor samme formulering er nyttet.

Dette er disposisjoner som staten har foretatt på grunnlag av en oppfatning om å være eier av grunnen. Situasjonen i dag er at FeFo er grunneier, noe som også aksepteres av bygdelaget. Samlet er det mitt syn at lokalbefolkningen ikke har utøvd sine bruksrettigheter på en slik måte at det gjennom alders tids bruk er etablert bruksrettigheter som også omfatter rett til forvaltning av naturressursene (avsnitt 149).

De to dommene, og i særdeleshet Nesseby-dommen, tilsier at man må være varsom med å kritisere rettskartleggingen i Finnmark *de lege lata*, altså ut fra gjeldende rett, både når det gjelder vekten på statens disposisjoner og det materielle utfallet som sådan – i alle fall rettslig sett.

## 2.5 Kritikk fra Sametinget og FN

På politisk plan kan det være grunn til å se kritisk på avgjørelsene. Det har Sametinget gjort, som etter at Nesseby-dommen ble avsagt i 2018, har kritisert vekten Finnmarkskommisjonen la på statens tidligere disposisjoner:

Kommisjonen rettferdiggjør sine konklusjoner ved å vise til statens vidtgående disposisjoner i områdene i Finnmark og at denne har satt til side eiendomsretten og bruksretten til lokalbefolkningen. I praksis vil det si at lokalbefolkningen blir pålagt bevisbyrden for å få tilkjent eiendoms- eller bruksrett. Sametinget understreker at statens tidligere disposisjoner må sees i lys av den fornorskningsspolitikk som staten tidligere førte. Da Sametinget ga sin tilslutning til Finnmarksloven var dette under forutsetning av at dette var en forlatt politikk og at en gjennom etableringen av Finnmarksloven skulle markere et historisk skille når det gjaldt de prinsipper forvaltningen av grunn og ressurser i Finnmark skulle bygge på.<sup>98</sup>

Sametinget viser samme sted til at et av Finnmarkslovens hovedformål er at forvaltningen av grunn og naturressurser i Finnmark særlig skal sikre samisk kultur, reindrift, utmarksbruk m.m., og anfører at dette gjenspeiles dårlig i praktiseringen av loven. Sametinget peker her både på anvendelsen av loven i domstolene og i den praktiske forvaltningen underlagt Finnmarkseiendommen.

Sametinget er også svært kritisk til Gulgo fjord-dommen (sak 17-062459TVI-UTMA) og uttrykker skuffelse over at Utmarksdomstolen «har lagt avgjørende vekt på tidligere statlige urettmessige disposisjoner som rettsstiftende til fortrenghet for allerede opparbeidede samiske rettigheter». Sametinget understreker videre at det «i sin tilslutning til Finnmarksloven nettopp la til grunn at staten la til side tidligere tiders eierpretensjoner [368] ved opprettelsen av Finnmarkseiendommen *i kombinasjon med rettighetskartlegging*».<sup>99</sup> Sametinget anfører samme sted at dommen «er i direkte strid med både samisk rettsoppfatning og Sametingets forbehold for vår tilslutning til Finnmarksloven». Sametinget synes heller ikke å akseptere at reindriftssamers bruk er til hinder for at andre samer får anerkjent eiendomsrett, slik det ble lagt til grunn i Gulgo fjord-dommen.

---

<sup>98</sup> Sámediggi/Sametinget, *Sametingets rapport til CERD 2018 For perioden 2014 til og med 2018*, s. 21.

<sup>99</sup> Sámediggi/Sametinget, *Sametingets rapport til CERD 2018 For perioden 2014 til og med 2018*, s. 14 (min utheving).

Også internasjonale organer kritiserer rettskartleggingen. I sin andre landsrapport for menneskerettighetssituasjonen til samene i Norge, Sverige og Finland retter FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter, *Victoria Tauli-Corpuz*, betydelig kritikk mot rettskartleggingen i Finnmark. Spesialrapportøren er særlig kritisk til måten Finnmarkskommisjonen har vektlagt statens disposisjoner på som grunnlag for å videreføre Finnmarkseiendommens eierskap til den tidligere umatrikulerte statsgrunnen i Finnmark, og uttaler:

Spesialrapportøren er av den oppfatning at statens tidligere disposisjoner som rettighetshaver i Finnmark ikke kan anses å skape rett til støtte for et fortsatt eierskap av land. Viktigheten av dette kan ytterligere understrekes av det faktum at de samiske samfunnene i mange tilfeller har mistet sin tilknytning til sine landområder og ressurser, et resultat av tidligere regjeringers politikk og assimileringarbeid overfor samene. Et utgangspunkt for ethvert tiltak for å identifisere og anerkjenne urfolks land- og ressursrettigheter bør være deres egne sedvaner og eiersystemer.<sup>100</sup>

I fortsettelsen viser spesialrapportøren også til at denne praksisen kan være i konflikt med FNs erklæring om urfolks rettigheter artikkel 26 (3) og ILO 169 artikkel 8.

Dette er for øvrig ikke første gang rettskartleggingen ble kritisert av et FN-organ. I 2015 uttalte FNs rasediskrimineringskomité (CERD):

Komiteen er bekymret for at mens Finnmarksloven anerkjenner at samene har kollektive og individuelle rettigheter i Finnmark grunnet i langvarig bruk av land og ressurser, er det fortsatt store hull i å oversette den rettslige anerkjennelsen til praksis, dermed resulterer anerkjennelsen i realiteten i begrenset grad anerkjennelse og beskyttelse av rettigheter over landene deres.<sup>101</sup>

Ved behandlingen av Norges 7. periodiske rapport om tiltak truffet for å gjennomføre og ivareta de rettighetene som er anerkjent i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), jf. artikkel 40, rettet også FNs menneskerettighetskomité (5. april 2018) kritikk mot Norge. Kritikken var begrunnet i «fravær av et sterkt lovgivningsrammeverk som sikrer land og ressursrettigheter til det samiske folk, herunder fiske og reindrift».<sup>102</sup> [369]

## 2.6 Finnmarkskommisjonens Felt 4 Karasjok<sup>103</sup>

Den 11. desember 2019 framla Finnmarkskommisjonen sin første delutredning for felt 4 Karasjok.<sup>104</sup> Kommisjonens flertall (3 mot 2) konkluderer her med at den usolgte grunnen i

---

<sup>100</sup> Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Report on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland (2016) (min oversettelse).

<sup>101</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the twenty-first and twenty-second periodic reports of Norway (2015)*, NOR/CERD\_C\_NOR\_CO\_21-22\_21522\_E.pdf, avsnitt 29 (min oversettelse.).

<sup>102</sup> Human Rights Committee, *Concluding observations on the seventh periodic report of Norway (2018)*, CCPR/C/NOR/CO/7, avsnitt 36 (d). (min oversettelse).

<sup>103</sup> Dette avsnitt er skrevet etter at manuskriptet var innlevert, se note 13 ovenfor.

<sup>104</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok bind 1 og 2 (2019).



Karasjok kommune «ikke [er] underlagt FeFos eiendomsrett etter finnmarksloven, men er kollektivt eid av lokalbefolkningen i Karasjok» (s. 218). Grunnen til dette er at statens eiendomsrett til den samme grunnen ikke var etablert som et festnet rettsforhold da FeFo overtok den ved Finnmarkslovens ikrafttreden 1. juli 2006. Flertallet understreker at retten ikke ligger til kommunen som sådan, men til dem som er registrert bosatt i Karasjok, med lik andel i retten uavhengig av botid og etnisitet. Det understrekes også, med henvisning til Høyesteretts Nesseby-dom, at lokale bruksrettigheter «må respekteres». Det innebærer at eiendomsretten må utøves slik at lokale rettighetshaverne ikke fortrenses fra disse områdene.<sup>105</sup>

Dette er første gang etter mer enn ti års arbeid at kommisjonen har kommet til at folk i Finnmark har kollektiv eiendoms- og forvaltningsrett til sine tradisjonelle naturbruksområder.

Tross dissens er kommisjonens medlemmer enige om det historiske utgangspunktet; da det området som i dag utgjør Karasjok kommune, ble underlagt dansk-norsk styre i 1751, hadde folket i området i mange hundre år brukt og rådet over de lokale naturressursene som grunnlag for sitt livsopphold. Kommisjonen er videre enige om at folket på denne tiden hadde en rett til området som i det vesentlige tilsvarer en kollektiv eiendomsrett.<sup>106</sup> Spørsmålet kommisjonen måtte ta stilling til, var dermed om denne retten er i behold, eller om statens angivelige eiendomsrett i årene fra 1751 fram til 1980 (da Samerettsutvalgets arbeid, som en fristavbrytende omstendighet, ble påstartet) er etablert som et festnet rettsforhold.<sup>107</sup>

En samlet Finnmarkskommisjon slår fast at de historiske kildene viser at staten i liten grad har disponert privatrettslig over grunn og ressurser i dagens Karasjok kommune fra 1751 og fram mot slutten av 1800-tallet.<sup>108</sup> Kommisjonen viser videre til at det i nyere tid har vært reist usikkerhet om statens eiendomsrett til deler av grunnen i Finnmark. Dette skjedde blant annet da Samerettsutvalgets mandat ble utformet i 1980 og i forarbeidene til Finnmarksloven, hvor det ble uttalt at i alle fall «deler av indre Finnmark» er områder som «samene har krav på eiendoms- og besittelsesrett til».<sup>109</sup> [370]

Man kan også merke seg at kommisjonen påpeker at situasjonen i Finnmark, hvor staten etter hvert anså seg som enerådende grunneier der lokalbefolkningen ikke hadde noen selvstendige rettigheter, medførte et klart avvik fra rettstilstanden ellers i landet.<sup>110</sup>

Det det imidlertid er størst grunn til å merke seg, er at kommisjonen i betydelig grad anvender ILO 169 artikkel 14. Som vist i punkt 1.1 har Høyesterett i Stjernøya-dommen lagt til grunn at inkorporeringen av ILO 169 var ment å begrense seg til Finnmarkslovens egne bestemmelser. Samtidig har Høyesterett i Nesseby-dommen bekrefter at ILO 169 artikkel 14 (1) har en

---

<sup>105</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok, bind 1 (2019), s. 219.

<sup>106</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok, bind 1 (2019), s. 118 og 187.

<sup>107</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok bind 1 (2019), s. 203.

<sup>108</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok bind 1 (2019), s. 29–44.

<sup>109</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok (2019), s. 204–205 med henvisning til Ot.prp. nr. 53 (2002–2003), s. 88.

<sup>110</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok bind 1 (2019), s. 41.

*gjenopprettende funksjon* (avsnitt 173).<sup>111</sup> Denne funksjonen innebærer at det ikke vil være avgjørende om staten eller andre over en viss periode har hatt rådighet over områder som tidligere har ligget til urfolket. Som også vist fant ikke Høyesterett å gå nærmere inn på dette i Nesseby grunnet sakens rettshistoriske faktum.

I Karasjok-utredningen har Finnmarkskommisjonen lagt til grunn at det historiske faktum er annerledes enn i Nesseby, og blant annet med henvisning til Nesseby-dommen avsnitt 173, har kommisjonens flertall funnet å legge betydelig vekt på ILO 169 artikkel 14 (1) når den tar stilling til lokalbefolkningens rettigheter. Det vises her til at de statlige disposisjoner som har funnet sted på 1800-tallet, herunder oppmålinger av eiendommer, i all hovedsak var formaliseringer av etablert bruk.<sup>112</sup> Det er etter dette i første rekke disposisjonene som fant sted i perioden fra tidlig 1900-tall fram til et stykke ut i 1970-årene som gir uttrykk for eierrådighet. Som følge av den gjenopprettende funksjonen i ILO 169 finner imidlertid kommisjonen ikke grunn til å vektlegge bruken som har funnet sted etter de første årene på 1900-tallet.<sup>113</sup>

Flertallet kommer etter dette til at statens disposisjoner verken har brutt ned oppfatningene om en sterk lokal kollektiv rett til den usolgte grunnen i Karasjok kommune, eller at disposisjonene har etablert en tilstrekkelig aksept for staten som grunneier hos lokalbefolkningen. Det har etter dette ikke funnet nok holdepunkter for å si at statens eiendomsrett til den usolgte grunnen i Karasjok var et festnet rettsforhold da Finnmarksloven trådte i kraft, og konkluderer som vist med at dette arealet ikke er underlagt FeFos eiendomsrett etter Finnmarksloven, men kollektivt eid av folket i Karasjok.

Mindretallet har vektlagt at staten har fradelt grunn til private, bortforpaktet utmarksslåtter og disponert over grunnen på andre måter, i slik grad at statens eiendomsrett var blitt til et festnet rettsforhold. Som følge av dette mener mindretallet at lokalbefolkningens gamle rett har endret karakter og blitt erstattet av en bruksrett som i dag reguleres i Finnmarksloven og forvaltes av FeFo. [371]

Selv om konklusjonen til en viss grad forankres i at utredningsområdet ikke kom inn under norsk jurisdiksjon før i 1751 (noe som ikke er tilfellet for de forutgående utredningene), gjør kommisjonen generelt en mer nyansert tilnærming til retts- og eiendomshistorien i Finnmark enn i tidligere utredninger, hvor den blant annet vektlegger de samiske siidaenes plass i jord- og ressursforvaltningen på 1700-tallet. Videre bidrar vektleggingen av ILO 169s gjenopprettende funksjon til at statens disposisjoner på 1900-tallet får betydelig mindre vekt enn i tidligere

---

<sup>111</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4, bind 1 (2019), s. 203. *Den gjenopprettende funksjonen* omtales også som *retten til restitusjon*. Nærmere om denne retten i Øyvind Ravna, «Restitusjon og gjenoppretting i norsk urfolksrett» *Lov og Rett* (2020), s. 566–579.

<sup>112</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4, bind 1 (2019), s. 164, jf. s. 189. Her fremkommer det at i årene fra 1811 til 1814 ble målt opp og skyldsatt ti eiendommer i Ávjovárri/ Karasjok.

<sup>113</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4, bind 1 (2019), s. 204.

utredninger, og til at flertallet dermed kan konkludere med at statens eiendomsrett til den usolgte grunnen i Karasjok *ikke* var et festnet rettsforhold da Finnmarksloven trådte i kraft.<sup>114</sup>

### 3 Veien videre

Ved å legge tung vekt på statens disposisjoner, faktisk og rettslig, samtidig som det i mindre grad er tatt hensyn til de metodiske grepene som kan utledes av Selbu- og Svartskog-dommen, er det for de to første rapportene for rettskartleggingen i Finnmark, avgitt i hhv. 2012 og 2013, stilt vilkår for anerkjennelse av eier- og bruksrettigheter som den samiske lokalbefolkningen ikke har vært i stand til å møte. Dermed har det heller ikke funnet sted rettsanerkjennelse for bygdefolk utover de rettighetene som alt er lovfestet i Finnmarksloven §§ 22 og 23, samtidig som statens rettsetterfølger FeFo har fått stadfestet så vel eiendomsrett som disposisjons- og reguleringsrett over lokalbefolkningenes rettigheter og ressurser. Den praksisen som ble dannet i de to første feltene, har skapt et mønster som i stor grad er fulgt i de tre etterfølgende utredningene avgitt 2013–2015. I Høyesteretts dom i HR-2018-456-P (Nesseby) bekreftes kommisjonens vurderinger og konklusjoner.

Det kan etter dette spørres om hvor og under hvilke betingelser kommisjonen kan komme til at forpliktelsen om å anerkjenne kollektive eier- eller bruksrettigheter som går utover finnmarkslovens bestemmelser, jf. Finnmarksloven § 5 første ledd, kan oppfylles. Dette besvares av Finnmarkskommisjonen i dens rapport for felt 4 Karasjok. Her gjør kommisjonen en annen tilnærming til så vel faktiske forhold som den gjenopprettende funksjonen i ILO 169, og unngår på denne måten å legge uforholdsmessig tung vekt på statens disposisjoner. Statens disposisjoner har dermed ikke etablert noen rett eller festnet forhold for staten, noe som innebærer at kommisjonen for første gang kommer til at eiendomsretten til utmarka i utredningsfeltet ligger til befolkningen der, og ikke FeFo.

Karasjokrapporten viser at det kan forventes større aksept for at lokalbefolkningen i finnmarksbygdene, samiske som norske, kan delta i styring og forvaltning av de fornybare ressursene i sine nære utmarksområder, enn det bildet som ble skapt etter [372] Nesseby-dommen, og at innflytelsen kan bli mer på linje med den man har i statsallmenningene i Sør-Norge (se også Angells kapittel).<sup>115</sup> Utover den gjenopprettende funksjonen til ILO 169 artikkel 14 må det også

---

<sup>114</sup> Øyvind Ravna, «Finnmarkskommisjonen justerer kursen», *Tidsskrift for eiendomsrett* (2020), s. 112–142

<sup>115</sup> Sml. fjellova (6. juni 1975 nr. 31), som danner grunnlag for forvaltning av statsallmenningene med Finnmarksloven. Graden av «lokal forvaltning» synliggjøres ved at statsallmenningene på om lag 26 000 km<sup>2</sup> forvaltes av om lag 90 fjellstyrer (og NOU 2018: 11 *Ny fjellov*, s. 62), mens Finnmarkseiendommen på om lag 46 000 km forvaltes av *ett* styre. Det må imidlertid poengteres at i statsallmenningene er lokalbefolkningene erkjent forvaltningsrett tross statlig eierskap, mens de i Finnmark må være eiere for å oppnå det samme.

nevnes at Finnmarkskommisjonen med henvisning til samme bestemmelse setter spørsmål ved riktigheten av det internrettslige kravet til «god tro». Kommisjonen peker her på at:

Det forholdet at det ikke er sagt noe om brukernes rettsoppfatning i artikkel 14, for eksempel i form av et krav om god tro, må i alle fall – sammenholdt med artikkel 8 – medføre at det internrettslige godtrokravet må praktiseres mildt. For eksempel kan det ikke i seg selv være til hinder for erverv av eiendomsrett på den tidligere umatrikulerte grunnen i Finnmark, at statens eierpretensjoner er uttrykt i tidligere lovgivning og administrativ praksis.<sup>116</sup>

Karasjokrapporten innebærer at det vil bli spennende å følge rettskartlegginga framover, hvor det både blir interessant å se om FeFo vil opptre like framoverlent i tiden som kommer som den hittil har gjort, og hva domstolene eventuelt vil gjøre neste gang saker fra Finnmarkskommisjonen skal avgjøres.

Karasjokrapporten innebærer også at det ikke lenger er samme fare for at Bondevik-regjeringens lovforslag fra 2003, hvor finnmarkingenens bruksrettigheter ble fastlagt gjennom to paragrafer, kan bli resultatet av over 30 års utredning av retten til land og vann, eller at Svartskogdommen kun vil være et kuriøst unntakstilfelle framfor en anvisning på hvordan tradisjonell samisk bruk skal anses som grunnlag for rettserverv.<sup>117</sup> Rapporten innebærer i stedet at det nå er langt større muligheter for at rettskartleggingen – og dermed Norge – vil være i stand til å oppfylle sine forpliktelser overfor samene etter ILO-konvensjon nr. 169.

## Referanser

Bull, Kirsti Strøm (2007). Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark. *Lov og rett*, 46(9): 545–560.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2015). *Concluding observations on the twenty-first and twenty-second periodic reports of Norway*, CERD\_C\_NOR\_CO\_21-22\_21522, 25. september 2015.

Finnmarkseiendommen, brev til Vodavuoтна [Vuodavuoтна] Siida, datert 27. oktober 2016 «Vedrørende krav om mekling». [373]

Finnmarkskommisjonen, *Kriterier for oppnevning av interesserepresentanter og retningslinjer for interesserepresentantene* (2015).

Finnmarkskommisjonen (2012). *Rapport felt 1 Stjernøya / Seiland*

Finnmarkskommisjonen (2013). *Rapport felt 2 Nesseby*.

Finnmarkskommisjonen (2013). *Rapport felt 3 Sørøya*.

Finnmarkskommisjonen (2014). *Rapport felt 5 Varangerhalvøya øst*.

Finnmarkskommisjonen (2015). *Rapport felt 6 Varangerhalvøya vest*.

Finnmarkskommisjonen (2019). *Rapport felt 4 Karasjok bind 1*.

---

<sup>116</sup> Finnmarkskommisjonen, Rapport felt 4 Karasjok bind 1 (2019), s. 77.

<sup>117</sup> Slik lovgiver har formodet i forarbeidene til Finnmarksloven, se Innst. O. nr. 80 (2004–2005), s. 36.

Finnmarkskommisjonen (2019). Felt 4 Karasjok første delrapport (kortversjon).

Finnmarkskommisjonen (2014). *Årsmelding*.

Forpaktningbrev nr. 150, J.no 6767 1901, approbert 1. nov. 1901, framlagt av Finnmarkseiendommen for Finnmarkskommisjonens utredning av felt 2 Nesseby.

Forskrift 16. mars 2007 nr. 277 om Finnmarkskommisjonen og Utmarksdomstolen for Finnmark.

FNs erklæring om urfolks rettigheter (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples), FNs generalforsamling 13. september 2007.

Human Rights Committee (2018). *Concluding observations on the seventh periodic report of Norway*, CCPR/C/NOR/CO/7, 25. april 2018.

Helland, Amund (1906). *Norges land og Folk: topografisk-statistisk beskrivelse over Finmarkens Amt*, bind II, Aschehoug.

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, vedtatt 7. juni 1989 og Ratifisert av Norge den 20. juni 1990.

ILO, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) (1989). *Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) Norway* (ilolex: 062010NOR169).

Innst. O. nr. 80 (2004–2005). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)*.

Kgl. res. 27. mai 1775 angaaende Jorddelingen i Finmarken samt Bopladses Udvisning og Skyldlægning sammesteds.

Lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing.

Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova).

Lov 7. juni 1985 nr. 51 om utmarkskommisjonen for Nordland og Troms (opphevet).

Lov 17. juni 2005 nr. Nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 11-2 første ledd.

Lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering (matrikkellova).

Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift (reindriftsloven).

Lov 21. september 2012 nr. 66 om endringar i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven.

Mæhle, Synne Sæther og Ragna Aarli (2017). *Fra lov til rett* (2. utg.). Oslo: Gyldendal.

Nilsen, Øystein (2009). *Varangersamene: Bosetning, næring, folketall, utmarksbruk mv. fra historisk tid til i dag* (vol. 5). Varanger Museums skrifter.

Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) (2011). Felt 1 Stierdná/Stjernøya og Sievju/Seiland Oppdragsrapport 42.

Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) (2011). Felt 2 Unjárgga gielda / Nesseby kommune, Oppdragsrapport 43.

NOU 1994: 21. *Bruk av land og vann i Finnmark i historisk perspektiv*.

NOU 1997: 4. *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.

- NOU 2007: 13. *Den nye sameretten*.
- NOU 2018: 11. *Ny fjellov*.
- Nystø, Sven-Roald (2017). «Vitneforklaring tatt opp ved bevisopptak og lagt frem i Høyesterett under behandling av Nessebysaken», 10. oktober 2017.
- Ot.prp. nr. 53 (2002–2003). *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*.
- Prestbakmo, Hans (1994). Bruken av utmarksressursene i Finnmark i dette århundret. *NOU 1994: 21*.
- Prop. 70 L (2011–2012). *Endringer i deltakerloven, havressurslova og finnmarksloven*.
- Ravna, Øyvind (2008). Rett til beite for jordbrukseiendom på Finnmarkseiendommens grunn. *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 121(4–5): 561–579.
- Ravna, Øyvind (2012). Er rettskartleggingen i Finnmark en hensiktsmessig ordning i nasjonal rett – sett i lys av Finnmarkskommisjonens mandattolkning. *Lov og rett*, 51(10): 612–631.
- Ravna, Øyvind (2013). *Finnmarksloven – og retten til jorden i Finnmark*. Oslo: Gyldendal.
- Ravna, Øyvind (2013). Finnmarkskommisjonens bevisvurderinger og rettsanvendelse – drøftet ut fra dens to første rapporter. *Lov og Rett*, 52(8): 555–574.
- Ravna, Øyvind (2015). Rettskartleggingen i Finnmark og reglene om alders tids bruk. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 128(1): 53–90.
- Ravna, Øyvind (2016). Utmarksdomstolen for Finnmarks saklige kompetanse. *Lov og Rett*, 55(2): 67–81.
- Ravna, Øyvind (2019). *Same- og reindriftsrett*. Oslo: Gyldendal.
- Ravna, Øyvind (2020). Den tidlige umatrikulerte grunnen i Finnmark: Jordfellesskap fremfor statlig eiendom? *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 133(2–3): 219–263.
- Ravna, Øyvind, (2002) «Restitusjon og gjenoppretting i norsk urfolksrett», *Lov og Rett*, (59), s. 566–579.
- Ravna, Øyvind, (2020) «Finnmarkskommisjonen justerer kursen», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 02 s. 112–142
- Sametinget (2004). *Arbeidsdokument (nr. 1) 24. juni 2004*.
- Sametinget(udatert). *Arbeidsdokument 3 Finnmarksloven*.
- Sametinget (2005). *Sametingets krav til endringer i utkastet til innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*, notat 5. mai.
- Sametinget (2018). *Sametingets rapport til CERD 2018 For perioden 2014 til og med 2018*.
- Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (2016). *Report on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, A/HRC/33/42/add.3, 9. august 2016
- Skoghøy, Jens-Edvin (2017). *Tvisteløsning* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogvang, Susann Funderud (2017), *Samerett*, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget
- Tønnesen, Sverre (1972), *Retten til jorden i Finnmark – rettsreglene om den såkalte «statens umatrikulerte grunn» – en undersøkelse med særlig vekt på samenes rettigheter*, Oslo: Universitetsforlaget.

## **Rettspraksis**

### **Høyesterett**

Norsk Retstidende (Rt). 2001 s. 769 (Selbu)

Rt. 2001 s. 1229 (Svartskogen)

HR-2016-2030-A (Stjernøya)

HR-2018-456-P (Nesseby)

### **Utmarksdomstolen for Finnmark**

UTMA-2014-162528-3, UTMA-2014-164564 (Stjernøya)

UTMA-2014-163384 (Ellen M. Store Olsen)

UTMA-2014-164247

UTMA-2017-62459 (Gulgefjord)